SERVER TANİLLİ

devlet ve demokrasi

ANAYASA HUKUKUNA GİRİŞ

7. bası

cem yayınevi

DEVLET VE DEMOKRASİ / Server Tanilli
ANAYASA HUKUKUNA GİRİŞ

Yayımlayan: CEM YAYINEVİ
Yedinci Bası: Eylül 1993
Baskı: Başaran Ofset

SERVER TANİLLİ

devlet ve demokrasi

ANAYASA HUKUKUNA GİRİŞ

7. bası

cem yayınevi
Küçükparmakkapı
İpek Sokağı No. 11
80060 Taksim - İst.
Tel: 243 05 50 - 243 20 23 • Faks: 244 15 33

Birinci Basım: 1981
İkinci Basım: 1981
Üçüncü Basım: 1982
Dördüncü Basım: Aralık 1985
Beşinci Basım: Ocak 1988
Altıncı Basım: Eylül 1990

«Ne devlet ne para
İnsanın emrinde dünya
Belki yüz yıl sonra
Olsun
Mutlaka bu böyle olacak ama»

Nazım Hikmet

ÖNSÖZ

Bu kitabı, yeni bir Anayasa yapmaya kalkışıldığı günlerin eşiğinde, 1981 Eylülünde yayınlamıştım. O tarihten sonra da, okuyucuların yakın ilgisiyle karşılaşarak, arka arkaya üç kez basıldı. Kitabı, o sıralarda yayınlamaktaki asıl amacım, 1961 Anayasası çevresinde –ve bir bakıma özgürlükler yararına– oluşmuş anayasa hukuku birikimini, yeni bir Anayasa yapılmasının arefesinde, gözler önüne –topluca– sermekti. Bu birikimin, daha yetkin bir Anayasa adına dikkate alınacağı umudunu taşımasam bile, en azından diliyordum.

Ne oldu?

«1982 Anayasası» denen metin neyi temsil etmektedir?

Hemen bu «Önsöz»de kendi kanımı açıklayarak, okuyucularımı koşullandırmak istemiyorum. Onları, verecekleri yargıda serbest bırakacağım. Kitabım, 1961 Anayasasına göre yazılmıştı, bugün de ilk basımlarındaki içeriğiyle çıkıyor; değiştirmedim, değiştiremezdim de. Okuyucularımın bu yüzden bir güçlük çekeceklerini hiç sanmıyorum. Kitabı okurken, her bahiste «1982 Anayasısı» denen metne şöyle bir göz attıklarında, onun neyi getirdiğini –ya da götürdüğünü!– kolayca farkedeceklerdir. Sonunda, asıl hüküm verme aşamasına geldiklerinde, kendilerine yardımcı olsun diye, kitabın sonuna bir «Ek» koydum: Okuyucular orada, kalemine olduğu kadar bilim ahlâkına da büyük saygı duyduğum, meslektaşım Bülent Tanör'ün bir makalesini bulacaklardır; yazar, daha önce bir dergide yayınlanmış olan bu yazısında, yeni metinle nelerin olup bittiğini –bütün açıklığıyla– gözler önüne sermektedir. Tanör'e, o makaleyi alıp kitabımı taçlandırma olanağını bana tanıdığı için teşekkür ederim. Okuyucularımı kitapla başbaşa bırakmadan önce, –olsa olsa– şunu söyleyebilirim: Anayasalar, sadece devlet iktidarının kullanılmasını düzenleyen metinler olmayıp, baş-

ta düşünce özgürlüğü olmak üzere, insanın insan olarak en temel haklarını siyasal iktidara karşı koruyup güvence altına alan metinlerdir de; hattâ, bu ikinci nokta, Anayasaların doğuşunda başta gelen bir rol oynamıştır. Bir Anayasa, eğer bunu yapmıyorsa, üstünde Anayasa da yazılmış olsa, gerçek anlamda bir Anayasa değildir.

Okuyunuz, siz de göreceksiniz.

Strasbourg / 12 Eylül 1985
Server TANİLLİ

GİRİŞ

ANAYASA HUKUKU KAVRAMI

Anayasa hukukunun konusu, **devlet iktidarının kazanılması, kullanılması ve sınırları** ile ilgili **hukuk kurallarıdır.**

Bu tanımın berraklık kazanabilmesi için, önce şu iki soruyu yanıtlamak gerekiyor.

Nedir «devlet»?

Ve ne anlaşılır «hukuk kuralı» deyince?

I

DEVLET NEDİR?

Devlet, insanların toplum yaşamında başvurdukları bir **örgütlenme biçimidir.** Bir aile, bir dernek, bir sendika, bir parti gibi... Böylece devlet, her şeyden önce **sosyal** bir gerçeklik ve her sosyal gerçeklik gibi, **tarihsel** bir gerçekliktir. Nitekim, çok eski devirlerde devlete rastlanmıyor; devlet, insanlık tarihinin belli bir aşamasında ortaya çıkmıştır.

Devleti, öteki sosyal kurumlardan ayıran nedir?

– Devlet, ilk bakışta **örgütünün hacmi** ile kendini belli ediyor. Bir toplumda, örgütü, devletinkinden daha geniş, daha yaygın, daha kapsayıcı başka bir sosyal kurum yoktur.

– Ve bu kurumun içinde **çok ileriye vardırılmış bir işbölümü** cereyan eder: Yöneticilerden bir kısmı, toplumda uygulanacak hukuk kurallarını saptar (kanun koyanlar); bir kısmı, bu kuralları, yönetilenlere uygular (idareciler); bir kısmı ise, bu kuralların uygulanmasından doğan ya da toplumda bireyler arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözer (hâkimler).

– Ancak, asıl önemlisi, bu örgütün elinde **üstün bir yaptırma gücü,** bir **zorlama** olanağı vardır: Nitekim polis, jandarma, giderek ordu, bütün bu baskı araçları, devleti yönetenlerin, – ama yalnız onların – elindedir. Devlet, öteki sosyal kurumlardan

farklı olarak, toplumda **«silâhlı güçlerin tekeli»**ne sahiptir[1]

Bu tekel ortadan kalkınca devlet de dağılıyor.

Örneğin, Batı'da, Ortaçağ'da Roma İmparatorluğu'nun yıkılışından bir süre sonra başlayan ve devletin dağılışı ve parçalanışının ifadesi olan «feodal» dönemin bir niteliği, merkezdeki kralın, çevresindeki beylere sözünü geçirtecek yeterli bir silâhlı güce sahip olmaması idi. Daha sonraları, **«ulusal devletler»**in kuruluşu ile **«ulusal ordular»**ın doğuşu, birbirine koşut olarak gelişmiştir.

Burada bir soru takılıyor akla: Niçin bu tekel? Bu baskı?

Daha doğrusu, niçin devlet vardır?

DEVLETİN KÖKENİ

Devletin kökeni, giderek toplumun yaşamında oynadığı rol hakkında, bellibaşlı iki görüş çarpışıyor çağımızda:

«Burjuva görüşü» ile **«marksist görüş».**

–**«Burjuva görüşü»**ne göre, her toplumun bir düzene gereksinmesi vardır; toplumun bireyleri arasında bir anlaşmazlık çıktığında da, yansız bir kişi, bir «hakem» bu anlaşmazlığı çözmelidir; genel yarar, bunu gerektirir.

Kimdir o düzen koruyucusu?

Ve anlaşmazlıkları çözecek yansız kişi?

Devlet.

Böylece devlet, toplumda, **«asayişi sağlayan bir araç»** ve –hangi sınıftan olursa olsun– bireyler arasındaki uyuşmazlıkları çözecek yansız bir kişi, bir **«hakem»**dir. **«Genel yarar»**ın doğurduğu devlet, **«genel yarar»**ın da temsilcisidir. Daha da öteye, «ahlâk düşüncesi»nin, giderek «aklın» bir verisidir devlet.

Hegel öyle diyordu.

– **«Marksist görüşe»**e göre ise[2], devlet, öyle burjuva ideologların ileri sürdükleri gibi, toplumun dışında ve üstünde

---

1) Georges VEDEL, Cours de Droit constitutionnel et Institutions politiques, Paris, 1959 - 1960, s. 4-5.

2) Bu konuda özellikle bkz. Stanley W. MOORE, Marx, Engels, Lenin'de Devlet Kuramı, İst. 1977; MARX/ENGELS, Devlet ve Hukuk Üzerine (çev. Rona Serozan), İst. 1977.

değildir; ne aklın verisidir o, ne de Tanrı vergisi. Devletin kökenini toplumun yapısında, toplumlarda görülen en temel uzlaşmazlıkların içinde aramalıdır.

Kimler arasındadır bu temel uzlaşmazlıklar?

«Sınıflar» arasındadır.

Gerçekten toplumlar, tarihte, bir aşamadan – daha doğrusu özel mülkiyetin ortaya çıkmasından – sonra, çıkarları birbirleriyle uzlaşmaz sınıflara bölünmüşlerdir; ve bu sınıflardan, üretim araçlarının mülkiyetini elinde tutan, ötekini sömürür.

İşte devlet, sınıflı toplumlarda, hele hele kapitalist toplumda, üretim araçlarını, giderek iktisadi üstünlüğü elinde bulunduran sınıfın, sömürdüğü – ve dolayısıyla ezdiği – sınıf ve zümreler üzerindeki egemenliğini sürdürmek üzere kullandığı bir araçtır. Bir hakem değil, doğrudan doğruya bir **«baskı aracı»**dır: Parlamentosu, bürokrasisi, mahkemeleri, hapishaneleri, gizli servisleri, polisi, jandarması ve nihayet ordusuyla, bu baskının örgütlenmesidir devlet.

Ve ne ezelidir o, ne de ebedi.

Devlet, sınıflı toplumlarla aynı zamanda doğmuştur; ve sınıflı toplumların ortadan kalkmasıyla da kaybolacaktır.

«Kaybolacaktır», yani anarşi mi bekliyor insanlığı?

Hayır.

Kaybolacak olan, otoritenin «sömürücü ve baskı aracı» niteliğidir. Geleceğin sınıfsız «komünist» toplumunda, «hükümet, insanların yönetimini bırakıp, üretimin yönetimini alacaktır».

Engels öyle diyordu.

Bu iki görüşten, tarihsel ve sosyal gerçekliği en iyi yansıtanı hangisidir?

Gözlemlerden hareket edelim.

Çağımızda, özellikle kapitalist toplumlara baktığımızda şunları görüyoruz[3]:

Devletin, gerçekten, açıkça **«sınıfsal»** bir niteliği vardır: Toplumda ekonomik iktidarı elinde bulunduran sınıf, devlet mekanizmasında ağırlıktadır; çark, aslında ondan yana döner. Ancak devlet, **egemen sınıfın çıkarları doğrultusunda,** toplumdaki diğer sınıf ve zümrelerin çıkarlarını da – bu kesimlerin ağırlıkları ölçüsünde ya da bu ağırlıkları gözönünde bulundurarak –

3) Bu konuda özellikle bkz. R. MILIBAND/N. POULANTZAS/E. LACLAU, Kapitalist Devlet Sorunu, (çev. Yasemin Berkman), İst. 1977.

temsil ediyor. Ayrıca devlet, tek tek kişilerin kısa vadeli çıkarlarını gözetmek yerine, **bir sınıfın uzun vadeli çıkarlarını** korumayı ve geliştirmeyi –tarihsel ve zorunlu bir görev olarak– yüklenmiş bulunduğundan, bazı kararlarda sınıflar-üstü bir nitelikteymiş gibi görünebilir.

Ne var ki, sınıflar-üstü değil, gerçekte **«kişiler üstü»**dür o.

Daha başka özellikler de gösterir devlet: Üzerinde belli bir sınıfın siyasal iktidarının hüküm sürdüğü belli bir **toprak parçası** (ülke) ve onun üstünde yaşayan bir **topluluk** (yurttaşlar ya da uyruklar) varolduğu sürece bir devletten sözedilebilir. Bu toprak parçasının genişliği, nüfusun bileşimi ya da azlığı çokluğu, elbette devletin gücü ve –kimi durumlarda– biçimi ve yapısı üzerinde etki yaratabilir. Ne var ki, devletin özünü, bu özellikler değil, onun «sınıfsal yapı»sı oluşturur.

Devlet, işte bu!

Şunu da belirtelim ki, devletin ne olduğunun bilimsel açıklamasını yapmak için –öyle çokça sanıldığı gibi– 19. ve 20. yüzyılın büyük ustalarını, örneğin Marx'ı beklemek gerekmemiştir. Devletin yukarıda verdiğimiz açıklamasını, 18. yüzyılın en büyük liberal burjuva düşünürü J. J. Rousseau da –aşağı yukarı– benzer biçimde yapmıştır.

Devletin ne olduğu ikiyüzlü yılı aşkın bir zamandan beri çeşitli vesilelerle ortaya konmuşken ve en küçük olaylar bile bu tanımları ve bilgileri doğrularken, onun toplum ve sınıflar-üstü bir hakem gibi gösterilmek istenmesi çabaları bugün de sürüp gitmektedir. Ve doğaldır ki, çarpıtılmış bir devlet anlayışı, arkasından **«devletçilik», «bürokrasi»** gibi, –özellikle Türkiye'de– günümüzde büyük önem taşıyan konular üzerinde de yanlış görüş ve yargıların yaygınlaşmasına yol açmaktadır.

Örneğin, devletçilik, sanki özel sermayeye, kapitalizme karşı, onun zıddı bir iktisadî sistemmiş gibi düşünülebilmektedir. **«Özel girişim mi, devletçilik mi?»** tartışmaları Türkiye'de yıllardır yapılır; ve kapitalistleşme süreci içindeki özel sermaye yoluyla kalkınma ve devletçilik dönemleri ve uygulamaları, birbiriyle çatışan dönemler ve uygulamalarmış gibi anlatılır çoğunlukla.

Ancak «devlet» konusundaki yanılgılardan kurtulunduğu zaman, «devlet»in ne olduğu ve sınıflarla olan ilişkileri anlaşıldığı zaman, devletçiliğin, hangi dönemde uygulanmışsa o dönemde-

ki devletin yapısından, yani o dönemde iktisadî ve siyasal egemenliği elinde bulunduran kesimin toplumsal çıkarlarından bağımsız ve farklı amaçlar taşıyamayacağı anlaşılabilecektir.

Pekiy, niçin yapılır bu çarpıtmalar hâlâ?

Çünkü, zamanımızda kapitalist toplumlarda, özellikle bizim gibi kapitalistleşme sürecini yaşayan toplumlarda, devleti elinde tutan egemen sınıf ve zümrelerin, halk kitlelerinin gözünden gerçekleri gizlemek için, böyle bir çarpıtmaya gereksinmeleri vardır.

Yani konu, bilgisizlikle ilgili değil, bütünüyle «ideolojik»tir, giderek de «sınıfsal»!

DEVLET TİPLERİ VE BİÇİMLERİ

Geçmişte olsun bugün olsun, devlet biçimleri son derece değişiklikler göstermiştir: İlkçağda Asurlular ülkesinde, Babilonya'da ve Mısır'da despotluk; Eski Yunan'da demokrasi; Roma İmparatorluğu ile Ortaçağda mutlakiyetler; çağdaş dünyada parlamenter cumhuriyetler ve nihayet sosyalist cumhuriyet.

İşte, devlet tiplerinin ve biçimlerinin rengârenk tablosu!

Ne anlaşılır devlet *tipi* ve *biçimi* deyince?

Devlet tipi, hizmet ettiği sınıfla belirlidir; böylece belli bir toplumun iktisadî temeliyle belirlenmiştir. Bu yüzden, devletin tipi, toplumsal ve iktisadî oluşumun karşılığıdır.

Tarihte devletin üç temel tipi görülmüştür: **Köleci devlet, feodal devlet** ve **burjuva devlet.** Her üçünün de belirleyici özelliği, iktidardakilerin, yani toplum içindeki küçük bir azınlığın, çoğunluğu oluşturan kitlelere egemen olmasıdır. 20. yüzyılda ortaya çıkan **sosyalist devlet** ise, yeni bir devlet tipidir ve ötekilerden kökten farklıdır: Bu devlette iktidar, işçi sınıfının ve toplumda çoğunluğu temsil eden tüm çalışanların ya da bütünüyle toplumundur.

Devlet tipi, sınıf yapısı ile belirli iken, devlet biçimi, her şeyden önce siyasal iktidarın yapısı, siyasal rejimin niteliğiyle belirlidir: Böylece, halkın seçmediği tek bir kişinin devleti yönettiği **monarşi** (hükümdarlık), iktidarın seçimle işbaşına geldiği **cumhuriyetten** ayırdedilebilir. Bu iki biçimi birleştiren devletler de vardır; örneğin, seçimle işbaşına getirilmiş organların iktidarda büyük bir rol oynadığı meşrutiyette, kralın ya da imparato-

run yetkisi bir anayasa ile sınırlandırılmıştır.

Devlet biçimi, egemen sınıfın kurduğu siyasal rejimden ayrılmaz: Bu rejim, aynı tipten devletlerde bile farklı olabilir; örneğin, burjuva devleti, bir demokratik cumhuriyet biçimine, terörcü faşist bir rejim biçimine de bürünebilir. Bu biçimlerin ortaya çıkışı, gelişimi, batması ve ardarda birbirini izlemesi, hiçbir zaman rastlantı değildir.

Aynı tipten devlet biçimlerinin çeşitliliği, her şeyden önce iktisadı rejimdeki değişimlere, sınıflararası ve egemen sınıfların içindeki farklı gruplar arasındaki ilişkilere bağlıdır.

Daha başka etkenler de devlet biçimi üzerinde etki yapar: Ulusal gelenekler, siyasal kurumların gelişimindeki ardarda geliş, halkın siyasal bilinç düzeyi, yabancı devletlerle ilişkiler, vb.

Devlet biçiminin büyük bir önemi vardır. Örneğin yine burjuva egemenliği altında, daha demokratik bir devlet biçimi, sosyal gelişmeyi, bilimin ve kültürün yayılmasını, emekçi kitlelerinin sömürü ve baskıya karşı mücadelesini kolaylaştırabilir.

Ancak, sınıflı toplumlarda, biçimlerin hiçbiri, en demokratik olanı bile, bir sınıfın öteki sınıflar üzerindeki baskısının aracı olan sömürücü devletin niteliğini değiştiremez.

Örnek mi?

Köleci devlet, Eski Mısır'da, başta bir firavun, yani iktidarı sınırsız bir hükümdar olmak üzere Doğu despotluğu; Atina'da demokrasi; Roma'da soylular cumhuriyeti ve daha sonraları imparatorluk vb. biçiminde idi. Biçimlerin bu çeşitliliği, İlk Çağda efendi sınıfların köleler üzerindeki egemenliğinin bütün o devletlerin özü olarak kalmasını önleyememiştir.

EGEMENLİK VE HUKUK

Silâhlı güçlerin tekeli, devleti yönetenlere iki şey veriyor:

–Bu tekel, devlete, öteki sosyal gruplarda olmayan bir üstünlük verir: **Egemenlik** denir buna; devlet, hiç olmazsa klâsik öğretide, «egemen»dir.

Nedir egemenlik?

Buna göre, devlet, ülkesinin sınırları içinde, başka hiçbir otorite ile eşit değildir; en yüksek emir ve kumanda yetkisi ondadır. Ve «asli» bir yetkidir bu. Yani, başkasından alınmamıştır; doğrudan doğruya devletin devlet olmasından doğar.

Egemenliğin bir de «dışa dönük» yüzü var: Buna göre, devlet, yaşadığı uluslararası düzende, -yine egemenliğinden dolayı- öteki devletlerle -ilke olarak- eşittir. Başka devletlerce, ancak kendi isteğiyle bağlandırılabilir.

Buna da, **devletin bağımsızlığı** denir.

Devletin bağımsızlığı, devletlerin birbirlerinin iç işlerine karışmamalarını gerektirir: Bir ülkenin nasıl, ne yollarla, ne gibi yöntemlerle yönetileceğine, ancak o ülkenin halkı, giderek yöneticileri karar verebilir. Anayasamızın «Başlangıç»ında bu ilke, «Tarihi boyunca bağımsız yaşamış, hak ve hürriyetleri için savaşmış olan Türk Milleti» diye tanımlanmıştır.

Hukuksal gerçekler, bu söylediklerimiz; ancak bir de yaşayan gerçekler var.

Özellikle, geri kalmış ülkelerin bağımsızlığı, temel ekonomik kararlarından siyasal rejimlerinin niteliklerine varıncaya dek, emperyalist sistemin sürekli müdahalesi ve ihlâlleriyle karşılaşır. "Eisenhower Doktrini», «İMF reçeteleri» bu müdahalelerin ilk akla gelen örnekleri.

Ne Şili bağımsız bu bakımdan, ne Mısır; ve ne de Pakistan.

Anayasasındaki ifadeye karşın, bu gerçeklerin kıskacında yaşayan Türkiye'ye de bağımsız bir devlet denilebilir mi bugün?

-Silâhlı güçlerin tekeli, devlete aynı zamanda **hukuk yaratmak** yetkisini verir. Hiç olmazsa «pozitif» hukuku, devlet ortaya koyar. Gerçi, toplumda hukuk yaratan tek merkez değildir devlet; ama, bütün öteki sosyal grupların irade ve kararlarına «uyulma zorunluğu»nu, giderek «hukuksal» niteliği veren devlettir; bir belediyenin aldığı karardan, bir derneğin tüzüğündeki hükümlere dek.

Ancak nedir hukuk?

II

HUKUK KURALI

Modern toplumlarda, devlet faaliyetlerinin büyük bir bölümü, **hukuka dayanarak, hukuksal biçimler altında** yerine getirilir. Anayasalar, kanunlar, tüzükler, yönetmelikler, idarî kararlar, mahkeme ilâmları vb. devlet iktidarının temel araçlarıdır.

Ancak, önce nedir hukuk?

HUKUKUN ANLAMI

Toplum yaşamında ilişkiler, çeşitli kurallara tâbidir. Bu kuralların başlıcaları **dinsel, ahlâkî** ve **hukuksal** kurallardır. Hukuku, öteki kurallardan ayıran çeşitli farklılıklar içinde en önemlisi, «yaptırım»ının niteliğidir: Dinin yaptırımı «uhrevî», ahlâkınki «vicdanî»dir. Hukukun yaptırımı ise **«devletçe güçlendirilmiş»**tir; hukuk kurallarına uymayanlara karşı mutlaka devlet müdahale eder ve hukuka uymayı «zorla» sağlar.

Ve yalnız devlet yetkilidir buna.

Hukuku devlet yaratır.

Devlet, hukuk kuralları koymak gücüne ve –aynı zamanda– tekeline sahiptir. Bu hukuk kurallarına **«pozitif hukuk»** denir. Pozitif hukuk, **devletin koyduğu** ya da **tanıdığı** hukuktur. Devlet, örneğin kanunları yaptığı zaman, hukuku «doğrudan doğruya» yaratmış olur. Diğer durumlarda ise, devlet, kendisinden başkalarının koydukları kuralların varlığını tanır: Örneğin, bireyler arasında yapılmış bir sözleşmeyi, bir dernek ya da bir sendikanın tüzüklerini hukuk kuralları olarak kabul etmesi halinde böyledir.

Devlet hakkındaki görüş farklılığı, hukuku açıklarken de karşımıza çıkmaktadır: **Burjuva görüşünün** içinde yer alan –o sayılamayacak kadar çok– hukuk tanımına karşı, **marksist görüş,** daha yekpare ve –o oranda da– tutarlı bir açıklama getiriyor. Gerçekten marksizm'e göre, devlet gibi, hukuk da toplumun, giderek tarihin dışında değildir: Hukuk, aslında sınıflı toplumlarda, iktidardaki egemen sınıfın sömürüsünün bir kılıfıdır; devlet gibi, hukukun da «sınıfsal» bir içeriği vardır; her hukuk kuralı mutlaka, iktidardaki sınıfın ideolojisini, giderek temel çıkarlarını yansıtır ve korur; ve hukuk da, devlet gibi sınıflı toplumlarla aynı zamanda doğmuş ve onların ortadan kalkmasıyla kaybolacaktır.

Hukuk da ezelî ve ebedî değildir.

Hukukun, her şeye karşın **çifte bir rolü** vardır.

HUKUKUN ÇİFTE ROLÜ

Hukuk, bir yandan iktidarı **örgütler, kurumlaştırır,** onu **meşru kılmaya** çabalarken; öte yandan, iktidara karşı bireyin hakları için **güvence ögeleri** oluşturur.

– İktidar, hukukla, **hukuka başvurarak örgütlenir.** Hukuk, iktidarı örgütler derken, devlet organlarını belirtmesi, onların birbirinden farklılaşmalarını, giderek yetkinleşmelerini sağlaması anlaşılır. Tarihte, devlet iktidarının gelişmesiyle hukukun gelişmesi atbaşı gitmiştir zaten.

Hukuk, iktidarı örgütlerken aynı zamanda **kurumlaştırır;** yani, birey olarak yönetenlerin yaşamlarını aşan bir süreklilik sağlar ona. Modern devlette, «kişiler»e değil, «kurumlar»lara baş eğilir; «bireyselleşmiş iktidar»a karşı, devlet iktidarı **«kurumlaşmış iktidar»**dır.

İktidara bir kurum niteliği kazandıran hukuk kural ve yöntemleri, iktidarı, yönetilenlerin gözünde **meşru** da göstermeye yarar.

> Burada, **kanunsallık** ile **meşruiyeti** birbirinden ayırmalı: İktidarın kanunsallığı, yürürlükteki pozitif hukuka uygunluğu demek; iktidarın meşruluğu ise, toplumda belli bir zamanda –yaygın olarak– kabul edilen iktidar anlayışına uygunluktur. Biri hukuksal, öteki sosyolojik iki kavram bunlar. Ne var ki, normal olarak, yurttaşların gözünde kanunsallık, meşruluğun işareti oluyor; iktidarın kanunsallığı ise, arkasından meşruluğu da getiriyor çoğu zaman.

– Her şeye karşın, hukukun gelişmesi, iktidara karşı bireylere birtakım **güvenceler** sağlamıştır; çünkü, iktidarın hukuka dayanması, –bir ölçüde– keyfiliği azaltır. Pozitif hukuk –her şeye karşın– bir yerde, onu koyan iktidarı da bağlıyor. Kanunsallık, iktidarı bağlarken, otoritenin kötüye kullanılmasına karşı, yönetilenleri de korumuş oluyor böylece.

Kapitalist toplumlarda, egemen sınıfların emekçi sınıflara –ister istemez– tanıdıkları bu güvenceleri çoğaltmak ve olanları da giderek sağlamlaştırmak: Hukukta «ilericilik»ten anlaşılması gereken de bu[4].

4) Bu konuda özellikle bkz. Monique/Roland WEYL, Gerçekte ve Eylemde Hukukun Payı (çev. Şiar Yalçın), İst. 1974.

III

ANAYASA HUKUKU

ANAYASA HUKUKUNUN ANLAMI

Devlet iktidarının ortaya çıkardığı **üç sorun** var: Bu iktidarın **kazanılması, kullanılması** ve **sınırları.**

Bütün bu sorunların çözülmesi ve temel birtakım kurallara bağlanması gerekir.

Modern devletlerin hemen hepsinde, bu temel kurallar, **«anayasa»** diye adlandırılan ve özel bir niteliğe ve güce sahip bir metinde yazılıdır. İşte bunun içindir ki, bu kurallarla ilişkili hukuk dalı, anayasa hukuku adını taşır. Ancak, ileride göreceğiz ki, bir anayasada bulunan her şey, anayasa hukuku ile ilgili değildir; sonra, öyle ülkeler vardır ki, zorunlu olarak bir anayasa hukukuna sahiptirler, ama, terimin teknik anlamıyla bir anayasaları yoktur.

Örneğin, İngiltere'de böyledir.

HUKUK DALLARI İÇİNDE ANAYASA HUKUKU

Anayasa hukukunun ne olduğunu kavrayabilmek için onu, hukukun çeşitli dallarından oluşan bütün içinde de ele almak gerekir.

– Gerçekten, hukuk, başta ikiye ayrılır: **Kamu hukuku** ve **özel hukuk.** Özel hukuk, **kişiler arasındaki** ilişkilerde uygulanan kuralları inceler; kamu hukuku ise, tersine, içine **devletin karıştığı** ilişkileri düzenleyen kurallar bütünüdür.

> Bu iki hukuk dalı arasında fark aslında şu noktada toplanıyor: Özel hukuk, – hiç olmazsa kuramsal bakımdan – **eşitlerarası ilişkilerin** hukukudur. Özel hukuk bakımından, bir bireyle başka bir birey arasında hiçbir fark yoktur. Hiç kimse, bir başkasını, onun iradesi dışında bir şeye zorlayamaz. Örneğin Ahmet, Ali'yi, evini kendisine satması için zorlayamaz; bunun gibi, Hasan da Hüseyin'i, kendi hizmetine girmesi için zorlayamaz. Böylece, özel hukukun çeşitli dalları (medeni hukuk, ticaret hukuku vb.), hukuksal bakımdan birbirine eşit ve aralarında bir sözleşme olmadıkça birbirlerini belli edimlere zorlama olanağı bulunmayan bi-

reyler arasındaki ilişkileri düzenler.

Kamu hukuku, yani devletin varlığını içeren hukuk ise, tersine **tarafları eşit olmayan ilişkilerin** hukukudur. Devlet, bireylerin elinde olmayan ayrıcalıklara sahiptir. Yukarıda verdiğimiz örnekleri alalım: Devlet, Ali'yi, evinin ya da arsasının mülkiyetini kendisine devretmeye zorlayabilir (kamulaştırma); devlet, Hüseyin'i kendi hizmetine girmeye zorlayabilir (askerlik hizmeti gibi)...

İşte, eşitlerarası ilişkileri düzenleyen hukuk kuralları ile tarafları eşit olmayan ilişkileri düzenleyen hukuk kuralları arasındaki bu **içerik,** giderek **yöntem** farklılığı, özel hukuk ile kamu hukuku ayırımını haklı kılar. Ne var ki bu ayrılık, aşılmaz bir duvar da değil. Hele çağımızda, kamu hukukunun özel hukuku «istilâsı», özel hukukun yer yer «kamulaşması» olayı, gözden uzak tutulmamalı.

– Ne var ki, kamu hukuku da çeşitli dallara ayrılır: **İç kamu hukuku,** belli bir devletin sınırları içinde oluşan ilişkileri incelerken; **uluslararası kamu hukuku,** devletler ya da – daha genel olarak – uluslararası topluluğun üyeleri arasında oluşan ilişkileri düzenler.

Anayasa hukuku, iç kamu hukukunun içinde ve onun temelindedir; çünkü anayasa hukukudur ki, devlet iktidarının temel kurallarını, nasıl yönetildiğini, yurttaşlarıyla ilişkilerinin çerçevesini gösterir.

Ancak devlet, sadece varolmakla yetinmez, aynı zamanda yapar: Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini, kamu düzeninin sürekliliğini sağlar; kısacası, devlet idare eder. İşte bu etkinlik, **idare hukuku**nun konusudur.

Son olarak, devletin istediklerini yapabilmesi için paraya gereksinmesi vardır: Devlet, bu parayı nasıl sağlar ve nasıl harcar? Bu konulardaki hukuk kuralları ile de **malî hukuk** uğraşır.

Böylece, Anayasa hukuku, **devletle ilgili hukuk kurallarının tümünü, fakat temel görünüşleriyle** inceler.

ANAYASA HUKUKU VE SİYASET BİLİMİ

Anayasa hukukunun, siyaset bilimi ile yakın bir ilişkisi vardır.

Gerçi, siyaset biliminin çerçevesi bugün de yeterli biçimde çizilebilmiş değil.

> Siyaset bilimi, hem pek eski, hem de pek yeni bir bilim dalı. Ona esin vermiş düşünceler bakımından çok eski: İnsanlar yaşamı, doğayı gözlemlerken, siyasal yaşamı da incelemeyi düşünmüşler. Platon ve Aristoteles, çok önce bu konuyla uğraşmışlardı. Ne var ki, siyaset bilimi pek yeni bir bilimdir de: Çünkü, bu siyasal yaşamı, artık bir ahlâk ya da metafizik düşünce konusu olarak değil, bir «**nesne**» olarak incelemek istiyor bugün. Böyle bir «**pozitif**» yaklaşım ise, bilimin her alanında olduğu gibi yenidir.

Öyle de olsa, siyaset bilimi ile Anayasa hukukunu birbirinden ayırmak olası.

Gerçekten, siyaset biliminin konusu, **siyasal olayları,** yani «**iktidar**»la ilgili olayları **nesnel olarak** tanımaktır. Bu bakımdan, siyaset bilimi, birçok yönleriyle, ama özellikle şu yönüyle anayasa hukukundan ayrılır: Anayasa hukukunun konusu «**hukuk kuralları**»dır; siyaset biliminin konusu ise, «**olaylar**» ve olaylar arasındaki zorunlu ilişkilerdir.

Siyaset bilimi için, hukuk kuralları, başka olaylar gibi birer olaydırlar; ve sosyal gerçekliği hiçbir zaman yalnız başlarına temsil edemezler. Burada, kural koyan (normatif) disiplinlerle, tanımlayıcı (descriptif) disiplinler arasındaki ayırım ortaya çıkıyor. Anayasa hukukunun konusu «**kurallar**»dır; bu kuralların cinsi de hukuk kurallarıdır; kullandığı dil ise «**buyurucu**»dur: Nasıl hareket edilmek gerektiğini gösterir. Siyaset biliminin konusu ile «**olaylar**»dır; kullandığı dil «**gösterici**»dir: Bu budur, şu da şudur der; saptamadır yaptığı yalnızca. Bu niteliğiyle, siyaset bilimi, iktisat ve sosyolojiyle aynı guruba girer.

Siyaset biliminin bakış açısıyla, Anayasa hukukunun bakış açısı arasındaki bu farkı çeşitli örneklerle somutlaştırmak mümkün.

> Örneğin, İngiliz siyasal sistemini incelerken, anayasa hukuku yöntemi ile bakarsanız şu sonuca varırsınız: İngiltere bir «meşruti monarrşi»dir. Bu monarşide, iktidar, güçleri birbirine eşit olmayan iki meclisle, kralın seçtiği Lordlar Kamarası ve halkın seçtiği Avam Kamarası önünde, onun güvenliğine sahip olması gere-

ken bir hükümetçe kullanılır.

Anayasa hukuku bakımından bu tanım doğrudur.

Ancak olaylar dünyasını incelerken, hukuk kurallarını aşan bir tablo ile karşılaşırız: Bu tabloda, önce Lordrlar Kamarası ve -daha da fazla olarak- Kral (ya da Kraliçe)nin gerçek hiçbir iktidarı yoktur. İktidar, Avam Kamarası'nda çoğunluğu elinde tutan partidedir. Siyasal yaşamda mihver iki partidir: İşçi Partisi ve Muhafazakâr Parti. Bu iki partiden biri Avam Kamarası'nda çoğunluğu elde eder; çoğunluk iktidara geçer, öteki de muhalefete; hükûmetle çoğunluk arasındaki ilişkiler, bir şefle maiyeti arasındaki ilişkiler gibidir, hemen hemen.

Olaylara bakarak verdiğimiz bu bilgilerden çıkan sonuç şudur: İngiliz siyasal rejimi, azınlıktaki bir partinin muhalefeti ve seçmenlerin -zaman zaman başvurulan- hakemliği altında bir çoğunluk partisinin hükûmetidir. Ne var ki, İngiliz siyasal rejiminin gerçek çehresini biçimlendiren «iki parti sistemi», tam anlamıyla tarihsel bir olaydır; yoksa hukuk kuralları buyurmuş değildir.

Türk siyasal rejimi için de yapılacak bir inceleme, daha başka ilginç sonuçlara götürür bizi.

Böylece, görülüyor ki, siyaset biliminin olaylara bakarak çizdiği tablo, anayasa hukukunun verilerini aşar. Bu da doğaldır.

Bununla beraber, hukuk kurallarının siyasal yaşam üzerinde gerçek hiçbir etkisi olmadığını sanmak da yanlış; tersine, hukuk kurallarının siyasal yaşamı gerçekten biçimlendirdiği durumlar vardır. Örneğin, Birleşik Amerika'da, halkın seçtiği ve meclislerin, yani Kongre'nin düşüremediği bir Başkan'ın varlığı, Amerikan siyasal yaşamını çok yönleriyle belirleyen bir öğe oluyor.

*
* *

Derslerimizin konusu anayasa hukukudur. Ancak, anayasa hukukunun kurumlarını incelerken, siyaset biliminin verilerini de gözönünde tutacağız, tutmak zorundayız da; çünkü, bu verileri gözönünde tutmayan bir anayasa hukuku incelemesi yüzeyde kalmaya mahkûmdur.

Yanlış yollara saptığı da oluyor bazan.

Kitabımızda, anayasa hukukunun konularını, belli kurumlar çevresinde topladık. Her kurumla ilgili gelişmeleri, bugünkü hukuksal görünüşü ve siyaset bilimi açısından ortaya çıkan gerçekleri, Türkiye ve Türkiye dışı olmak üzere, «karşılaştırmalı» yöntemle vermeye çalışacağız.

Konuya, önce, çağımızın –içeriği tartışmalı da olsa– temel siyasal ülküsünü, yani «demokrasiyi» ele alarak gireceğiz.

GENEL KAYNAKLAR

a) Anayasa Hukuku

BAŞGİL, Ali Fuat, Esas Teşkilât Hukuku, 2 Cilt, İst. 1960.
DUVERGER, Maurice, Siyasî Rejimler (çev. Yaşar Gürbüz), İst. 1962.
ESEN, Bülent Nuri, Anayasa Hukuku, Ank. 1970.
KUBALI, Hüseyin Nail, Anayasa Hukuku Dersleri, İst. 1971.
SOYSAL, Mümtaz, Anayasa Giriş, 2. baskı, Ank. 1969.
SOYSAL, Mümtaz, Anayasanın Anlamı, 4. bası, İst. 1977.
TUNAYA, Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. bası, İst. 1980.
VERNON, Manfred C., Devlet Sistemleri, (çev. M. Soysal), Ank. 1961.

b) Siyaset Bilimi

DAVER, Bülent, Siyasal Bilime Giriş, Ank. 1968.
DUVERGER, Maurice, Politikaya Giriş, (çev. S. Tiryakioğlu), İst. 1971.
KAPANİ, Münci, Politika Bilimine Giriş, 2. bası, Ank. 1978.
LASKI, Harold, Politikaya Giriş (çev. Ali Seden), İst. 1966.
PRELOT, Marcel, Politika Bilimi (çev. Nihal Önol), İst. 1972.

c) Siyasal Tarih ve Düşünceler

AKIN, İlhan, Devlet Doktrinleri, İst. 1964.
SARICA, Murat, Siyasî Düşünce Tarihi, 3. bası, İst. 1980.
SARICA, Murat, Siyasal Tarih, İst. 1980.

d) Felsefe, Sosyoloji, İktisat

AREN, Sadun, Ekonomi El Kitabı, İst. 1973.
ERGUN, Doğan, Sosyoloji El Kitabı, İst. 1973.
HİLAV, Selahattin, Felsefe El Kitabı, İst. 1970.
GÖKBERK, Macit, Felsefe Tarihi, İst. 1980.
KAZGAN, Gülten, İktisadî Düşünce ve Politik İktisadın Evrimi, İst. 1980.
SELİK, Mehmet, İktisadî Doktrinler Tarihi, İst. 1973.

I

DEMOKRASİ

Eski Atina bilgelerinden başlayarak, demokrasi, insanoğlunun düşünce gündeminden hiç eksik olmadı. Yaşadığımız çağın en büyük özelliklerinden biri ise, demokrasi düşüncesinin, giderek uygulamasının hızla yayılmış olması; birbirinden farklı yorumların konusu da olsa, demokrasiye bağlı olmadığını ileri süren rejim yok gibi zamanımızda. Şu ya da bu biçimiyle, demokrasi, hemen her yerde, tek meşru yönetim biçimi olarak görülüyor; öyle ki, demokrasiye inanmamak, çağımızın «ayıp»ları arasında artık, büyük ayıpları arasında hem de.

Ama nedir demokrasi?

Demokrasi, en kısa deyimiyle, **halkın iktidarı** demek.

Bundan anlaşılan, siyasal iktidarın kaynağının halkta olması; devlet yetkilerini kullananların, halkın yeğlemesine ve denetimine bağlı bulunmaları. Böylece, halkın hoşuna giden, ya da halka hoş davranan bir rejimin – kavram olarak – demokrasiyle ilgisi yok. Demokrasi, aslında bir iktidar sorunu: Siyasal iktidarda ilk söz halkın olacak; ama son söz de.

Kelimeyi ilk kullananlar, eski Yunanlılar; ilk demokrasi uygulaması da onların. Gerçekten, Yunanca «demos» (halk) ve «kratos» (iktidar) kelimelerinden oluşan demokrasi, «halk iktidarı» anlamına geliyor. Eski Yunanlılar, o zamanın **Doğu despotluklarına** karşı, kendi yönetimlerine bu adı vermişler ve demokrasinin ilk uygulayıcıları olmuşlar tarihte; özellikle Atina Sitesi'nde olmuş bu.

Perikles'i anımsamayan var mı?

Nasıl da yüceltir demokrasiyi!

Demokrasi olabilmesi için, kanunların herkes için aynı olması (isonomia), site'nin işlerine katılmakta (isegoria), siyasal iktidara katılmakta (isocratia) eşitlik olması gerekir ona göre.

Eşitlik, daha o zamandan önemli demokrasi için.

Ve demokrasi, bir «denge sağlama» aracı Atina'da.

Günümüz demokrasi anlayışına uymayan yönleri yok değil o uygulamanın. Gerçi halk, savaş ilânı, barış akdi, iç ve dış poli-

tikanın belirlenmesi, özellikle kanunların yapılması gibi temel egemenlik haklarını -hem de temsilciler yoluyla değil- doğrudan kendileri kullanırlardı; zaman zaman toplanarak yaparlardı bu işleri; halkın yaptığı kanunları, aldığı kararları uygulayacak olanları da halk seçerdi. Ne var ki, Yunan demokrasisi, **kısmî bir** demokrasi, bir **azınlığın demokrasisi** idi gerçekte; yani, halkın ancak belli bir bölümü demokratik hak ve özgürlüklerden yararlanabiliyordu: «Metek» denilen yabancılar ile kadınlar, hele hele köleler, bu haklardan yararlanamazdı.

Niçin öyle?

Çünkü, toplum, «sınıflı» bir toplum: Bütün üretim faaliyeti, kölelerin sırtında; sömürünün sürebilmesi için, kölelerin susması gerek. Efendiler konuşmalı yalnız; onlar karar vermeli, yönetmeli.

Ama yine de demokrasinin bazı temel ilkelerinin kabul edildiğini görüyoruz o uygulamada: Kral ya da hükümdar, **bir tek kişinin egemenliğinin reddedilmesi;** site ile ilgili her sorunun tartışılmasında **«özgürlük ilkesi»**nin tanınması; **«çoğunluğun oyları»**nın alınan kararların geçerliliği için yeterli görülmesi; yurttaşların özgürlüklerinin temel güvencelerinden biri olan **«kanunlara saygı»** esasının kabul edilmiş olması gibi... Eski Yunan demokrasisi, o zamanki Doğu halklarının yönetim biçimlerine oranla büyük bir ilerilik idi kuşkusuz; o dillere destan klasik Yunan kültürü, bu demokrasinin -kısıtlı da olsa- sağladığı siyasal özgürlük havası içinde gelişti.

Ne var ki, eski Yunan demokrasisi ile çağdaş demokrasiler arasında -aşağı yukarı- iki bin yıllık bir ara var. Bu geniş zamın aralığında demokrasi, toplumların yönetiminde gündeme girmez. Gerçi Batı'da Ortaçağ'da, özellikle İtalya'da, Venedik gibi denizci kentlerde «cumhuriyetçi» uygulamalara rastlıyoruz; İslâmın ilk yıllarında da, bu nitelikte uygulamalar görülüyor. Ama genelleşmemiş, yaygınlaşmamış bunlar. Asıl Ortaçağ'ın sonlarına doğru, gene Batı'da başlayan gelişmelerdir ki, sonraki yüzyılların demokratik hareketlerine giden yolu, **«temsilî rejim yolu»**nu açar. Bu gelişmeler, her şeyden önce, sosyal tablodaki bir büyük değişiklikle, **burjuvazinin doğuşu** ile yakından ilgilidir. Burjuvazi, o zamanın egemen sınıfı olan aristokratlara karşı, demokratik değerlerin savunuculuğunu üstlenir. 18. yüzyıl,

bu bakımdan bir dönüm noktası olur ve mücadele –o yüzyılın sonlarında– burjuvazinin zaferi ile sonuçlanır.

«Burjuva demokrasisi»nin seherindeyiz.

19. yüzyılda demokrasi, tarih sahnesine yeni çıkmış bir sınıfın, işçi sınıfının mücadeleleriyle zenginleşecektir. İşçi sınıfı, yalnız burjuva demokrasisinin sınırlarını genişletmekle kalmaz, yeni bir demokrasi biçimi de önerir: **«Sosyalist demokrasi».**

20. yüzyılda, bu mücadele, dünya çapında boyutlara ulaşır.

Bugün de sürmekte bu görüş ayrılığı: Bir yanda burjuvazinin demokrasi anlayışı, öte yanda işçi sınıfınınki. Aslında demokrasi inancında birleşen, ancak demokrasiyi gerçekleştirecek araçlarda birbirlerinden ayrılan iki anlayıştır bu. Ne var ki, gerek dünyanın başka toplumlarında, gerekse Türkiye'deki oluşumları değerlendirebilmek için, demokrasinin çağımızda bu birbirinden farklı iki yorumunu bilmek gerekir.

Biz de oradan gireceğiz konuya.

BÖLÜM I

BATI DEMOKRASİSİ

Batı demokrasisi, önce Avrupa'nın batısında doğmuş, gelişmiş ve oradan dünyaya yayılmış belli bir demokrasi biçimi.

Hangi kaynaklardan doğmuştur bu demokrasi?

Ve hangi ilkelere dayanmaktadır?

I

BATI DEMOKRASİSİNİN KAYNAKLARI

Batı demokrasisi, **«burjuva»** dediğimiz belli bir sosyal sınıfın değerlerini dile getirir. Bu değerleri, giderek bu demokrasiyi anlamak için burjuva sınıfının doğuşunu ve gelişimini iyi bilmek gerekiyor.

Nereden girmeli konuya?

Önce Batı'da, Ortaçağ'a değin uzanarak, **«feodal»** rejimin üzerine eğilmeliyiz.

FEODALİTE VE BURJUVAZİ/ARİSTOKRASİ ÇATIŞMASI

Ortaçağ'da, özellikle Batı Avrupa'da oluşan toplum düzenine **«feodalite»** adı verilir.

Klasik feodalitenin – bütün çizgileriyle – ortaya çıkışı, Fransa'da Karolenj İmparatorluğu'nun batışından (10. yüzyıl), İngiltere'de ise Norman istilâsından (11. yüzyıl) sonraya rastlamaktadır.

Feodalite, çeşitli nedenlerden doğuyor[1].

1) Bu konuda, özellikle bkz. Murat SARICA, Siyasal Tarih, İst. 1980.

En önemli olay, Akdeniz'in doğu ve batı kıyılarının **İslâm egemenliği** altına girmesi. Böylece, Doğu ile Batı arasında ticaret ve kültür ilişkilerinde yaşamsal bir rol oynamış olan Akdeniz yolu, bir kısım Avrupa ülkelerine kapanır ve bu ülkeler Doğu, giderek dünya ticaretinin dışına atılırlar. Bunun sonucu olarak, ekonomi kendi içine kapanır: Malikâneler sisteminin genişlemesi ile, «para ekonomisi» yerine «aynî» diyebileceğimiz bir ekonominin geçmesi ve tam anlamıyla bir «tarım uygarlığı»nın egemen olması bu içe kapanışın belirtileri.

Ayrıca, **Barbar istilâları** da büyük bir rol oynuyor feodalitenin oluşumunda. Merkezi otorite parçalanınca, devletin birliği ortadan kalkıyor ve ülkeler birçok senyörlüklere (beyliklere) ayrılıyor. İstilâların doğurduğu o güvensiz ortamda, insanlar, gücünü yitirmiş bir merkezî otoriteye değil, bu senyörlere sığınıyor, bağlanıyor.

Ve bütün bunların sonunda, feodalite dediğimiz kendine özgü nitelikleri olan bir düzen ortaya çıkıyor. Daha doğrusu bir «üretim biçimi».

Nedir o nitelikler?

Feodalite bir «piramit»e benzetilebilir.

Burada, Roma hukukunda olduğu gibi, toprağa serbestçe tasarruf edebilmek sözkonusu değil; senyörsüz toprak bir istisna.

Ve topraklar, **«fief sözleşmesi»** ile hiyerarşik bir düzene tâbi kılınmış. İki yanlı bir sözleşme bu: Yanlardan biri "senyor"; öteki de, ona tâbi ve **«vassal»** adı verilen bir başka senyör.

> Senyör, tâbi ya da vassal denilen bu ikinci kişi yararına, belli bir toprak parçası üzerinde, adaleti dağıtma gibi bir görevi sürekli bir hak olarak tanır; karşılık olarak vassal da, senyörün kendisinden beklediği hizmetleri yerine getirmek zorunda. Ayrıca vassal da, aldığı toprağı başkalarına verebilir ve böylece kendisi de senyör olabilirdi. Ne var ki, bu hiyerarşi içinde sonuncu vassalın, ilk senyörle hiçbir ilişkisi yoktur. «Adamının adamı, benim adamım değil». İlke bu.

Vassal durumunda olan senyörlerin çeşitli yükümlülükleri var. **«Yardım»** ve **«dayanışma»** olarak özetlenebilir bu yükümlülükler:

Yardım ilkesi, vassalın, senyöre «askerî alanda» yapacağı yardımla ilgili; ayrıca, çeşitli «maddî yardımlar» da bahis konusu. Danışma ilkesine göre ise, vassal, senyöre «danışmanlık» yapmakla görevli. Senyör, vassallarının düşünce ve dileklerini öğrenmeyi yararlı bulmakta. Vassallar da, düşüncelerini, çeşitli konulardaki görüşlerini senyöre bildirecekler. Vassalların bu amaçla oluşturdukları topluluğa «curia» ya da «concillium» adı veriliyor.

Meşveretin ilk kurumları bunlar.

Feodal düzene verilebilecek en güzel örnek o zamanki **Fransa.**

Fransa Krali, «Fransa Dükalığı» denen toprakların senyörü: Bu bakımdan öteki fief sahipleriyle hiçbir ilişiği yok; doğrudan ilişkileri yalnız kendi vassalleriyle. Öte yandan, Kapet sülâlesinin kralları aynı zamanda bütün Fransa'nın da kralı olduklarından, kral, Fransa'daki tüm senyörlerin başı; başka bir deyişle, senyörler senyörü. Bu bakımdan, bütün ötekiler senyörler – ki kralın vassali oluyorlardı – ona tâbi durumdalar. Ne var ki kral, bu senyörlerin toprağında yaşayan halka karışamazdı; kralın yönetimi yalnız kendi dükalığı ile sınırlı.

Kralın öteki senyörlerle olan ilişkilerinin niteliği çok önemli: Çünkü bu kişiler, yavaş yavaş **«temsilî rejim»**in doğmasına yol açacaklar; temsil anlayışının ilk çekirdeği olacaklardır.

Feodal düzen de «sınıflı» bir düzen: Bir yanda **soylular** ve **rahipler** (Kilise); öte yanda **köylüler** ve **serfler.** Egemen, giderek ayrıcalıklı olanlar birinciler; çünkü, tek üretim aracı olan toprak onların. Asıl değeri yarattıkları halde, köylüler ve serflerle onlar arasında iktisadî bir eşitsizliğin bulunması bundan kaynaklanıyor. İktisadî eşitsizliği «hukuksal eşitsizlik» tamamlıyor: Bir sınıftan ötekine geçmek olanaksız değil gerçi, ama hayli zor.

Ne var ki, başlarda idarî ve dinsel merkezler ya da tahkim edilmiş yerler olan kentlerde, gün gelir bir uyanış başlar. Zanaatlar gelişmekte, ticaret canlanmakta ve piyasa için meta üretimi yapılmaktadır. Bütün bu faaliyetlerin içinde yeni birtakım insanlar da görüyoruz. Gerçekten, yeni bir sınıf doğmaktadır: **Burjuvazi.** «Kentli» demek.

Ortaçağ'ın sonlarına doğru, Batı'da kendini gösteren en önemli olaydır bu.

Burjuvaların serveti toprağa değil, kentlerde meta üretimine ve ticarete dayanıyor. Toprak sahibi olmadıkları ve savaş sanatıyla da uğraşmadıkları için, soyluların yararlandıkları ayrıcalıklardan yararlanamıyorlar. Ne var ki, feodal düzen içinde yavaş yavaş gelişerek iktisadî ve sosyal alanda üstünlüğü ele geçirecek olan bu sınıf, toplumun yapısını da değiştirecektir. Bir başka deyişle, feodal düzenin yerine **«kapitalizm»**i kuracak, giderek siyasal iktidara da adaylığını koyacaktır.

Bu arada kendi ideolojisine de yaratarak.

Feodal ideoloji yerine kendi burjuva ideolojisini.

Yani, **«liberalizm»**i.

LİBERALİZM

«Liberal» terimi, bugünkü anlamını 19. yüzyılda kazanmakla beraber, liberal ideolojinin kaynakları çok gerilere uzanır[2].

Avrupa'da **Reform Hareketi,** Batı'da 14. ve 15. yüzyıllarda başlayan büyük uyanışın, yani **Rönesans**'ın sonucu olarak **«özgür arayış»**ı ilan eder ve Papa'nın otoritesine karşı çıkarken, bu bakımdan büyük rol oynuyor. Descartes, «deney öncesi» (a priori) ilkeleri reddeder ve her şeyi «aklın eleştirisi»ne tâbi kılarken de aynı şeyi yapıyordu.

Liberal ideoloji, işte bu temeller üzerine kurulur.

Ne var ki, liberal ideolojinin genel örgüsünü oluşturan, 17. yüzyılda İngiliz filozofu John Locke'un, 18. yüzyılda Fransız «filozofları»nın düşünceleridir. Bütün bu düşünceler, 18. yüzyılda **«Aydınlanma felsefesi»** adını alacaktır[3].

Ne diyordu «filozoflar»?

Gerçi aralarında bir birlik yoktu. Hattâ Voltaire, Diderot ve Fizyokratlar gibi bazıları, halk kitlelerini bir yana bırakan bir «aydın despotluğu»ndan yanadır. Ama hepsi de aklın dostudur; ilerlemeye, insanın insan olarak değerine, özgürlüğe inanmaktadır. Hepsi de, -başta dinin getirdiği- önyargılara karşıdır. Ve bütün bunlara dayanarak hepsi de, ayrıcalıkları, örfleri ve

2) Bu konuda özellikle bkz. Harold LASKİ, Liberalisme européen du Moyen. Age à nos jours, Paris 1950.

3) Bu konuda özellikle bkz. Murat SARIÇA, Siyasî Düşünce Tarihi, 2. bası, İst. 1977, s. 91-94.

köhne monarşinin geleneklerini eleştirmekte ve mahkûm etmektedirler.

Bunlardan Montesquieu ile Rousseau'nun düşünceleri, siyasal alanda, üstelik büyük bir geleceğe adaydır.

> Gerçekten **Montesquieu**'ye göre, her toplum için amaç, bireylerin özgürlüğüdür; bu özgürlüğün düşmanı ise despotluktur. Ne yapmalı o halde? Özgürlüğü sağlamak için despotluktan sakınmalı. Bunun da yolu, özellikle yasama, yürütme ve yargıyı birbirinden ayırmak, yani **«güçler ayrılığı»**na gitmektir devlette.
>
> **Rousseau** ise, insanlığın gelişimi ile ilgili şöyle bir düşünceden çıkmaktadır yola: İnsanlar, önceleri doğal bir yaşamı sürdürmüşlerdir; o zamanlar, özgür ve mutlu idiler de. Ama artık doğal yaşama dönmek söz konusu değil. Ne yapmalı o halde? Bugün hükümleri bozulmuş «toplum sözleşmesi»ne eski değerini ve gücünü vermeli. Bu olasıdır ve yolu da yönetimi halka vermektir. **«Egemenlik halkındır»** çünkü.

Bütün bu hazırlanışın siyasal sonuçları, 18. yüzyılın sonlarında gerçekleşen **Amerikan** ve **Fransız Devrimleri**'yle alınır. Bunlardan 1789 Fransız Devrimi'nin yankıları dünya çapındadır üstelik.

Nedir anlamı Fransız Devrimi'nin?

Fransız Devrimi'ni[4] Batı'da, daha kesin bir deyimle Atlantik Bölgesi'nde, Fransa'dan önce İngiltere'de, Amerika'daki İngiliz sömürgelerinde, İsviçre ve Hollanda'da gerçekleşen; sonra Fransa'ya, oradan da yine İsviçre ve Hollanda'ya atlayan, arkasından Almanya ve İtalya'ya geçen burjuva devrimlerinin sadece bir halkası olarak görmek yanlış olur. Yanlış olur, çünkü bu devrimler yalnız Batı'da, özellikle Atlantik Bölgesi'nde patlak vermemiş, 19. yüzyılda kapitalist ekonominin yerleşebildiği bütün ülkelerde (Japonya gibi) kendini göstermiştir.

İngiltere'de 1648 ve 1688 ihtilâlleri, sonunda burjuvazinin aristokrasiyle uzlaşmasına yol açtığı halde, Fransız Devrimi –çeşitli bocalamalara karşın– tam tersi bir gelişme göstermiştir. Fransız aristokrasisinin uzlaşmaz tutumu, büyük burjuvazinin, zaman zaman küçük burjuvazi ve emekçi halkla işbirliği yapmasına ve bu kitlelerle işbirliği yaptığı ölçüde de, onların isteklerini

4) Bu konuda özellikle bkz. Murat SARICA, Fransız İhtilâli, 2. bası, İst. 1981, s. 127-128.

–bir dereceye kadar– yerine getirmesine yol açmıştır. Böylece Fransız Devrimi'ni ileriye doğru iten, köylü ve kentli emekçi yığınların başkaldırılarını da içinde taşımasıdır. **«Öfkeliler Hareketi»** ile **«Babeuf Hareketi»**, doruk noktalarıdır bu başkaldırmaların.

Halk kitlelerinin Devrim'e katılması, ilerde bir bütün haline gelecek olan proletarya ideolojisinin temel taşlarının atılmasına da yol açmıştır. Nitekim, 19. yüzyılda geliştirilecek olan «proletarya diktatörlüğü» kavramının, «gerçek özgürlük - biçimsel özgürlük» ayrımının ilk tohumları, Fransız Devrimi sırasında atılmıştır.

Jean Jaurès doğru söylüyor: İngiliz Burjuva Devrimi «dar anlamda burjuvadır ve tutucudur»; Fransız Devrimi ise, «geniş anlamda burjuvadır ve demokratiktir».

İŞÇİ SINIFININ KATKISI

Bugün bilinen ölçüleriyle Batı demokrasisi, burjuva devrimlerinin gerçekleşmesiyle hemen ortaya çıkmış değildir. Batı demokrasisi denen «model», o yıllardan bu yana, büyük mücadelelerin sonunda tamamlanır.

Bu mücadeleyi, başta işçi sınıfı olmak üzere, emekçi halk kitleleri vermiştir.

Gerçekten, Batı demokrasisi, burjuva devrimleri gerçekleştiğinde, «burjuvazi için» bir demokrasi idi; ama yalnız onun için. Örneğin, İngilizler'in –o çok övündükleri– 1215 tarihli «Magna Carta», aslında kralla baronların karşılıklı haklarını düzenliyordu; parlamento mücadelesi ise, burjuvazinin haklarını güvenceye kavuşturmuştur.

Ancak 19. yüzyılda, Sanayi Devrimi'nin ortaya çıkardığı işçi sınıfı, emekçi halkla beraber özgürlüklerini kullanmak istediğinde, çevresinin yığınla engelle donatıldığını gördü. Burjuva devrimleri, gerçi tüm insanlık adına yapılmıştı ama, emekçiler yararlanamıyordu nedense.

Böylece işçi sınıfının, o yıllardan başlayarak giriştiği demokrasi mücadelesi, **«çifte içerik»** taşır: İşçi sınıfı, bir yandan sosyalizmi ve onun demokrasisini gerçekleştirme mücadelesi verirken; bir yandan da mevcut demokrasinin, burjuva demokrasisi-

nin sınırlarının genişletilmesi için kavga verir.

İşte, bugünkü ölçütleriyle Batı demokrasisi, «sermayenin egemenliği»ne karşı verilen bu mücadelelerin sonunda ortaya çıkar. Dolayısıyla, bu demokrasinin, burjuvaziden çok işçi sınıfının ve öteki emekçi kitlelerin eseri olduğunu düşünmek daha doğru olacak[5].

«Seçimlerde oy hakkı» için verilen mücadele bunu çok güzel belirtir. İşçi sınıfının «sendikal ve siyasal örgütlenme hakları» için verdiği mücadele de bir başka örnektir.

Batı Avrupa'nın 19. yüzyıl süresince demokratikleşme tarihine bakıldığında, bunun ne denli çapraşık, bunalımlı ve mücadeleli bir süreç olduğu çok iyi görülür. Sık sık geri dönüşlerle karşılaşıyoruz: Oy hakkı yalnız erkeklere veriliyor, birkaç yıl sonra geri alınıyor; krallıklar ya da diktatörlüklerle, oya dayalı cumhuriyetler birbirini izliyor. Ama bütün bunlar, sessiz sedasız ve kansız olmuyor elbette; ve dökülen kan da, hemen her zaman emekçi halkın kanı. Ne var ki, o adsız ölülerin amaçları eninde sonunda gerçekleşmiş; bütün mücadeleler sonunda, birçok Batı toplumunda kitleler, geri alınamaz haklar elde etmişlerdir.

Batı'da, Birinci Dünya Savaşı sonrası, iki önemli ülkede faşist rejimler kurulmakla beraber, demokratik rejimin benimsenmesinde önemli bir dönem olmuştur. Bunda, Batı toplumlarının o zamana değin kapitalist ekonomilerini kurmuş ve emperyalist ilişkilere de –büyük ölçüde– geçmiş olmalarının yanı sıra, bütün tabloyu değiştiren olayın, 1917 Sovyet Devrimi olduğu kanısındayız. Sosyalizmin ortaya koyduğu yeni modelin, savaştan türlü yılgınlık ve gerginliklerle çıkmış kitleleri, kendine çağırma gücünü azaltmanın en güvenli yolu, onlara kendi toplumlarında daha saygıya değer bir konum sağlamaktı. Böylece, demokratik hakların bağışlanması, kitlelerce istenmesinden daha hızlı bir seyir izledi. Doğaldır ki, o güne değin tarihsel gelişmesi buna elvermeyen Almanya, İtalya ve birtakım Doğu Avrupa ülkelerinde egemen sınıfların tepkileri, bu yürüyüşü geri çevirecekti elbette. Ama Batı demokrasisinin temeli –genel olarak– bu dönemde atıldı.

---

5) Aynı düşüncede Murat BELGE, Demokrasi Açısından Avrupa, Cumhuriyet, 30 Mart 1980. Ayrıca bkz. Göran THERBORN, Sermaye Egemenliği ve Demokrasinin Doğuşu, (çev. Şirin Tekeli), *Birikim*, sy. 50/51. s. 33-43; sy. 52/53, s. 47-65.

Kurulan ne? Hangi ilkelere dayanmakta?
Ve varsa sorunları nelerdir?

II

BATI DEMOKRAŞİSİNİN İLKELERİ

Liberalizmin biri **iktisadi,** öteki **siyasal** olmak üzere iki yüzü vardır: İktisadi liberalizm, **girişim** ve **ticaret özgürlüğüdür.** Aslında her iki özgürlük de, üretim araçlarının özel mülkiyetine dayanan kapitalizmin bir sonucu. Siyasal liberalizm ise, başta **«çoğulculuk«** olmak üzere çeşitli ilkelere dayanır.

Liberal ideoloji ve onun bir yüzü olan siyasal liberalizm, Batı demokrasisinin egemen ideolojisidir.

ÇOĞULCULUK

Batı demokrasisinin başta gelen özelliği, toplumda değişik düşüncelerin varlığını ve yaşama hakkını tanımasıdır. Batı demokrasisine **«çoğulcu demokrasi»** denmesi de bundan ileri geliyor.

Çoğulculuk, siyasal liberalizmin özüdür.

Buna göre, hiçbir düşüncenin ayrıcalığı yoktur: Her düşünce özgürdür; özgürce açıklanır, özgürce örgütlenir. Ve her düşüncenin iktidara gelme hakkı vardır.

Çoğulculuk ilkesinde şu noktalar önemli[6]:

– Düşünceler, önce **içerik bakımından** özgürdür.

Hiçbir düşüncenin içeriğine sınır getirilemez. Düşünceleri yararlı ya da zararlı; ılımlı ya da aşırı; meşru ya da meşru olmayan düşünce diye ayırmak yanlış olduğu gibi, bu ayırımları sağlıklı olarak belirleyecek bir ölçü de yoktur.

Örneğin, grev hakkı yararlı mıdır, zararlı mıdır?

Emekçiler için yararlı, sermayeci için zararlıdır.

O halde?

O halde, düşüncelerin içeriği için hakem belirlenemez. Düşünce düşüncedir; ve içeriği ne olursa olsun, «insan haklarının

6) Bu konuda özellikle bkz. Harold LASKİ, Düşünce Özgürlüğü (çev. Yücel Sayman), İst. 1965.

en soylusu» olarak saygıya değer. Özellikle bir demokraside, düşünce özgürlüğü, yalnız kurulu düzene ve anayasaya uygun düşüncelerin değil, «herkes»in hakkıdır.

Bundan şu önemli sonuç çıkar: **«Düşünce suçu»** diye bir şey kabul edilemez demokraside.

Nedir «düşünce suçu?"

Bir ideolojiyi ya da herhangi bir düşünceyi savunup yaymanın, başkalarına aşılamaya çalışmanın suç sayılması.

Ama şu ya da bu düşünceyi suç sayarsak, düşüncenin özüne karışmış olmuyor muyuz? O zaman nerede kaldı düşünce özgürlüğü?

Demokraside, düşüncelere sınır konamaz.

Ancak demokrasi, kendini korumayacak demek midir bu?

Hayır!

Her rejim gibi, demokratik rejimin de varlığına yöneltilecek tehlikeler karşısında kendini koruma hakkı vardır.

Ne zaman vardır o tehlikeler?

Düşüncelerin kamu düzenini, devletin iç ve dış güvenliğini bozmak amacıyla, somut ve suç sayılan eylemlere çağrıda bulunarak, kışkırtmalara girişerek, **açık ve mevcut bir tehlike** halini alması halinde vardır o tehlikeler. Devlete karşı şiddet yoluyla işlenmiş suçlar, sobatjlar, silâhlı çatışmalar vb. Bunlar maddi olaylardır, suçtur ve cezalandırılırlar. Ancak, o maddi olayların esinlendiği düşünceler yasaklanamaz ve cezalandırılamaz. Aksi takdirde, «düşünce suçu» yaratılmış olur.

Örneğin, «anarşist» eylemler koğuşturulur. Ama «anarşizm» -ki çok önemli bir düşünce akımıdır- üzerine yazılar ve eserler koğuşturulamaz, giderek yasaklanamaz ve cezalandırılamaz.

- İkinci olarak, düşünceler özgürce **açıklanmalıdır.**

Düşünce özgürlüğü, bir «iç âlem özgürlüğü» değildir. Onun bir anlam taşıması için, başkalarına iletilmesi gerekir. Böylece, düşünce özgürlüğünü, «düşünce özgürlüğü» ve «açıklama özgürlüğü» diye ikiye ayırmak, birincisinin sınırsız, ikincisinin ise sınırlı olduğunu ileri sürmek yapay olduğu kadar, «düşünce özgürlüğü yoktur» demenin dolambaçlı bir biçimde söylenmesinden başka bir şey değildir.

Düşüncelerin özgürce açıklanması, yalnız kişinin bir hakkı değildir de. Toplumun da, kişilerin düşüncelerini serbestçe açıklamalarından göreceği bir yarar vardır. Çünkü bir kişinin açıklama özgürlüğü, başkalarının da öğrenme ve bilgilenme özgürlüklerinin kaynağıdır; düşünceleri açıklamanın kısıtlanması, bu kaynağı kurutur. Sonunda, serbest bir kamuoyu rejimi kurmak, bütün seçeneklerin tartışılmasını sağlamak ve en geniş anlamda yönetime katılmayı gerçekleştirmek savında olan demokrasi de bundan zarar görür.

«Düşüncelerin açıklanması» kavramına, **«propaganda»** da girer.

> Nedir propaganda?
>
> Propaganda, düşünceleri etkilemek ya da güdümlemek, bir düşünceye yandaş kazanmak amacıyla yapılan, sistemli ve etkili bir **«düşünce aşılaması»** çabasıdır.
>
> Propagandanın etkili bir düşünce yayma biçimi olması, karşısındakiler üzerinde duygusal bir değişim de yaratması, onun hukuka aykırı bir yöntem olduğunu göstermez.
>
> Böylece, propaganda, düşünceleri açıklama özgürlüğünün doğal bir parçasıdır. Propaganda yasağı ise, aslında bir «düşünce suçu» yaratmaktır.
>
> Ancak, belli bir düşüncenin aşılanması ve benimsetilmesi çerçevesini aşan **«açık ve somut kışkırtma ya da suça iteleme»** niteliğindeki açıklamalardır ki ceza hukukunun konusuna girer ve bastırılabilir. Bu durumda ise söz konusu olan zaten bir düşünce açıklaması değil, bir eylem ya da eyleme çağrıdır.

– Nihayet, düşünceler özgürce **örgütlenmelidir.**

Bu örgütlenme, geçici nitelikteki **«gösteri ve yürüyüşler»**den **«dernekleşme»**ye ve **«partileşme»**ye dek uzanır.

Örgütlenme, siyasal yaşamı, tüm eğilim ve akımlarıyla yansıtmalıdır. Bu, özellikle siyasal partiler için daha da önemlidir. Siyasal alanda yalnız bir sınıfın partilerine yer verip, öteki sınıflara bunu kapamak, demokrasiye aykırıdır. Çağdaş kapitalist düzende egemen sınıf olan burjuvazinin partilerinin yanı sıra, işçi sınıfının partisinin, yani Komünist Parti'nin de yer alması demokrasinin gereğidir[7].

7) Ali GEVGİLİLİ, Demokrasi ve İşçi Sınıfının Partisi, Milliyet, 20 Ekim 1978.

Komünist Parti, demokrasinin «onsuz olmaz» koşuludur.

Aynı özgürlük, **faşist partilere** de tanınacak mıdır?

Hayır!

Çünkü faşizm, doğrudan doğruya demokrasinin düşmanıdır.

Nitekim, 2. Dünya Savaşı'ndan sonra, İtalya ve Almanya gibi ülkelerin anayasalarında, -tarihin deneyimlerinden ders alarak- «faşist» partiler için yasaklamalara gidildiği görülmektedir haklı olarak.

Federal Almanya'da uygulama, bir ara Komünist Parti'nin kapatılmasına kadar varmıştır. Ancak Federal Alman Anayasa Mahkemesi, Komünist Parti'yi, düşünce ve programından ötürü değil, **«eylemdeki biçiminden dolayı»** kapatmıştır. Bu kararda, Almanya'nın içinde bulunduğu çok özgül koşullar da rol oynamıştır. Öyle de olsa, bu parti, bir süre sonra yeniden kurulmuş ve bugün de varlığını sürdürmektedir.

GENEL KATILMA

Düşünceler arasındaki diyaloğ, **«tüm halkın»** oluşturduğu bir ortamda cereyan etmelidir. O düşüncelerden hangisinin siyasal iktidara geçebileceğine de tüm halk karar verir. Toplumda, bir zümrenin ya da halkın bir kesiminin katıldığı «forum», demokratik değildir. Katılma hakkı **«genel»** olmalıdır. Bu ise, en başta **«genel oy ilkesi»**ni kabul etmekle gerçekleşir.

Burjuvazi, iktidara geçtikten sonra, halik kitlelerini siyasal yaşamdan, giderek siyasal iktidarda söz sahibi olmaktan uzak tutmak için, çeşitli önlemler almıştı. Seçimlerde oy hakkını, **«belli bir iktisadi varlığı olanlar»**a tanımak bunlardan biriydi. Oy hakkı, böylece, varlıklı sınıf ve zümrelerin, giderek iktidardaki «burjuvazi»nin tekeline alınmış oluyordu. **«Kadınlar»**ın da -hangi sosyal sınıftan olurlarsa olsunlar- oy hakları yoktu.

Birleşik Amerika'da, bu kısıtlamalar **«zenciler»**i de içine alıyordu.

Oy hakkı, önce «iktisadi» kısıtlamalardan kurtarılır. Kadınların oy hakkı elde etmeleri ise çok sonraları, 20. yüzyılda gerçekleşir.

Batı'da bütün bir 19. yüzyıl -20. yüzyıla da taşacak biçimde- **«kısıtlı oy»**dan **«genel oy»**a geçilmesi uğrunda verilen sava-

şımlarla doludur[8]. Öyle ki, genel oy uğrundaki savaşımla demokrasi uğrundaki savaşım bir görülüyordu; genel oy'la demokrasi özdeşleşmişti bir yerde.

Bu savaşımlarda emekçi kitlelerin oynadıkları rol ise büyük ve belirleyici olmuştur.

Genel oy ilkesi deyince, yurttaşların seçmen olabilme hakkının **-ırk, cinsiyet, iktisadi varlık** ya da **düşünsel yeterlik** gibi kayıtlarla- sınırlanmaması anlaşılır. Ancak, bu, ayrıcasız herkese oy hakkı tanınması demek de değildir. Oy hakkına sahip olabilmek için, -başta **uyurukluk** olmak üzere- **aklî, ruhsal** ve **ahlâkî yeterlikle,** belli bir **siyasal erginlik** yaşını doldurmuş olmak gibi koşulların yerine getirilmiş olması gerekir.

Ne var ki, halkın siyasal yaşama, seçimler dışında da tüm ağırlıkları ve etkinlikleri ile katılma hakları vardır. Bu açıdan demokrasi, salt seçimden seçime oy verme kalıbında, biçimsel, dural bir formülden ibaret değildir; halkın, iktidarını, «kitle eylemleri» ve «baskı gurupları» aracılığıyla -sürekli olarak- kullanmasına, siyasal iradenin oluşumuna en etkili yollardan katkıda bulunmasına açık, «drinamik» bir süreçtir de.

Batı demokrasisine aynı zamanda **«katılımcı demokrasi»** denmesinin nedenlerinden biri de bu.

ÇOĞUNLUĞUN YÖNETME HAKKI

Demokraside karar halkındır. Halk kararını, genel bir katılmayla, seçimlerde verecektir.

Kararın sonunda yönetime kim geçecektir?

Kim kullanacaktır, ya da kullanmalıdır iktidarın yetkilerini?

Kuşkusuz, **çoğunluk.**

Çünkü, halkın eğilimlerinin odaklaştığı çoğunlukla, azınlıkta kalanın, yani **«muhalefet»**in, ikisinin de devleti yönetmesini, iktidar yetkilerini kullanmasını söylemek bir çelişme olur. Böylece çoğunluğun yönetim hakkı, yalnız demokratik değil, akla da uygun.

Ama unutulmamalı: Çoğunluk kadar muhalefet de önemli

8) Bu konuda bkz. Tuncer KARAMUSTAFAOĞLU, Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri, Ank. 1970.

ve gerekli[9]. Çoğunluğu denetlemek ve uyarmak: Muhalefetin görevi bu. Ama aynı muhalefet, yarının çoğunluğu, giderek iktidarı olabilir. Öyle olduğu içindir ki, demokraside çoğunluk ile muhalefet, yetkilerde değil, ama haklarda birbirine eşit.

İktidarın yetkilerini çoğunluk kullanacak, kullanmalı da.

Ama, çoğunluğu nasıl sağlamalı?

Çünkü, Batılı demokrasilerin hepsi de **«çok partili»**. İktisadi ve sosyal yapıları, yani kapitalizmin sonucu olan sınıflı toplum gerçeği, onları -zorunlu olarak- çok partili olmaya götürmüş. Böyle bir düzende ise iktidarda çoğunluğu sağlama bir sorun.

Bu sorunu çözümlemede, Anglo-Sakson dünyası ile Kara Avrupası'ndà, farklı parti sistemleri ve seçim yöntemleri yürürlükte[10].

-Anglo-Sakson dünyasında **çift parti** sistemi var.

Çift parti sistemi, siyasal yaşamda yalnız iki partinin bulunması değil; bir çok parti içinde sadece iki partinin siyasal yaşamda başlıca rolü oynamalarını ifade ediyor.

İki ana partinin siyasal yaşamda son söz sahibi olması, öteki partileri çok zayıf bir durumda kalmaya mahkûm etmekte, üçüncü bir parti, bir gelişme gösterebilirse, önceki iki ana partiden birinin yerini almakta ve yerini aldığı parti de üçüncü parti durumuna düşmekte, giderek siyasal yaşamda etkin durumunu yitirmektedir. Örneğin, İngiltere'de, İşçi Partisi'nin, Liberal Parti'nin yerini alarak, bugünkü iki ana partiden biri durumuna geçmesi böyle olmuştur.

Çift parti sistemi çeşitli nedenlerden doğuyor: Önce, **tek turlu çoğunluk** yöntemi, azınlıkların temsil edilmesi olanağını azaltan, dolayısıyla onları silinmemek için kendilerine yakın eğilimdeki partilerle birleşmeye yönelten bir yöntem. Sonuçta iki blok halinde kümelenme böyle gerçekleşiyor. İngiltere ve ABD'deki çift partililik bu mekanizmanın birer sonucu.

Çift partili sistemi yalnız seçim yönteminin özelliğine

---

9) Ayrıntı için bkz. Günsev EVCİMEN, Batı Demokrasilerinde Kurumsallaşmış Muhalefet: İşlevleri ve Sorunları, İHFM, 1977, c. XLIII, sy. 1-4, s. 139-147.

10) Bu konuda özellikle bkz. Maurice DUVERGER, Siyasî Partiler, (çev. Ergun Özbudun); 2. bası, Ank. 1974.

bağlamak yanlış olur doğallıkla. O ülkenin kendine özgü iktisadi, sosyal, siyasal nedenler de rol oynuyor çift parti sisteminin doğuşunda.

Çift parti sisteminde, iktidarı alan parti, parlamentoda mutlak çoğunluğa sahip bulunduğundan kendi doktrin ve programını uygulamada hayli serbest oluyor.

-Kara Avrupası, çok partili sistemin, Anglo-Sakson dünyasındakinden hayli farklı bir uygulamasına tanık oluyor. Bu uygulamada iki değil, **ikiden fazla parti** siyasal yaşamda etkin rol oynuyor, daha doğrusu oynayabiliyor. Ve sonuçta da, mevcut partilerden hiçbiri, hükümeti tek başına kurabilmek için gerekli çoğunluğu sağlayamıyor genellikle.

Böyle bir tablonun ortaya çıkmasında, burada da seçim sisteminin etkisi büyük. Kara Avrupası ülkelerinde, genellikle **nisbî temsil** ya da **iki turlu çoğunluk usulleri** uygulanıyor. Özellikle nisbî temsil yöntemi, belli bir sayıda oy sağlamış her partiye, güçleriyle oranlı olarak temsil edilme olanağını verdiği için, çok sayıda küçük parti, siyasal yaşamı bölüşüyorlar aralarında. Doğaldır ki, bu ülkelerde de parti sayısının artmasının -seçim yönteminin yanı sıra-, iktisadi, sosyal ve siyasal nedenleri var.

Bu sistemin niteliği gereği, partilerden birinin tek başına çoğunluğu sağlaması sözkonusu olmadığından, hükümetlerin kuruluşunda, çoğunlukla **koalisyonlara** başvuruluyor. Bunun sonucu, genellikle zayıf ve istikrarsız hükümetler oluyor. Ama öyle olmadığı da var: Danimarka, Belçika, Hollanda ve İsveç gibi koalisyonlara başvurulduğu halde, belli bir hükümet istikrarına sahip ülkeler de görülüyor.

III

BATI DEMOKRASİSİNİN SORUNLARI

Batı demokrasisinin ilkeleri bunlar.

Ne var ki, Batı demokrasisinin uygulandığı kapitalist ülkelerde, kuramla gerçekler arasında farklar da var. Öyle farklar ki hem de, Batı demokrasisinin **«bunalım»** içinde olduğunu, kurumlarının çağdışı kalma tehlikesiyle yüzyüze bulunduğunu söyleyenler az değil. Sistem, esasında Batı demokrasisine inananlar-

ca da – yer yer acı bir biçimde – eleştirilmekte[11].

Gözlemler şunlar:

– Batı demokrasisi önce, **iktisadi demokrasiyi siyasal demokrasiye feda etmiştir.** Oysa, iktisadi özgürlük olmadan siyasal özgürlük olmaz. Siyasal demokrasi, **sosyal demokrasi**den vazgeçemez. Günlük yaşamın koşulları, özgürlükleri, büyük yurttaş kitlesi için, çok kez «biçimsel» bir kavram haline getirmiştir. Zenginliklerin belli ellerde birikmesi, modern yayın tekniğinin de o ellerde olması nedeniyle, «kanaat yaratma», aslında belli bir azınlığın tekeline geçmiştir; siyasal yaşamın yürüyüşünü belirleyen en önemli ögelerden biridir o azınlık.

Yani tekelci sermaye.

– **Yürütme organı,** – eskisinden farklı olarak – siyasal yaşamın en egemen ögesi ve «motor»u durumuna gelmiştir. Ve bu, yasama aleyhine olmuştur. Parlamento, ikinci plâna geçmiş, yürütmenin güçlenmesiyle yasama yetkisi tekelini yitirmiştir; denetim yetkisini de yitirmektedir.

«Parlamentoların görevleri bitmiş midir?»

Zaman zaman üzerinde tartışılan sorulardan biri de budur.

– Siyasal iktidar **«kişiselleşmiş»**tir. İktidarlar, çok kez tek bir kişice temsil edilir duruma gelmiştir. Gelişmeler liderleri büyültürken, yurttaşları daha edilgin kılmaktadır ve giderek, kitleler için bir **siyasetten uzaklaşma** (depolitisation) olayına yol açmaktadır.

Yer yer partilere olan güvenini de yitirmiştir yığınlar.

Bütün bunlara çare olmak üzere, özellikle «siyasal demokrasi»nin yanı sıra, «sosyal demokrasi»yi de gerçekleştirmek için – ileride göreceğimiz – çeşitli önlemlere başvurulmaktadır. Marksistler, bu önlemlere bakarak, onları, asıl sistemi, yani kapitalizmi ayakta tutmak için başvurulmuş «oyalamalar ve aldatmalar» olarak nitelendiriyorlar. Batı demokrasisinin temeline yöneltilen en tutarlı ve ciddi eleştiriler de marksizmden geliyor yine.

---

11) Batı Demokrasisinin «burjuva açısından» eleştirisi için özellikle bkz. Claude JULIEN, Demokrasilerin İntiharı, (çev. Mehmet A. Kayabal), İst. 1974; «marksist açıdan» eleştiri için özellikle şu eser: A. MISHIN, Teoride ve Pratikte Burjuva Demokrasisi, (çev. E. Aköz), İst. 1976. Bir başka eleştiri için bkz. Arslan Başer KAFAOĞLU, Burjuva Demokrasileri: Fazilet mi, Rezalet mi? Demokrat, 9 Mayıs 1980 - 16 Mayıs 1980.

KAYNAKLAR

ARSEL, İlhan, Anayasa Hukuku (Demokrasi), Ank. 1968.

BURDEAU, Georges, Demokrasi (Sentetik Deneme), (çev. Bülent Nuri Esen), Ank. 1964.

JULIEN, Claude, Demokrasilerin İntiharı (çev. Mehmet A. Kayabal), İst. 1974.

KELSEN, Hans, Demokrasi, (çev. E. Menemencioğlu), İst. 1938.

MAYO, Henry B. Demokratik Teoriye Giriş, (çev. E. Kongar), Ank. 1964.

MISHIN, A., Teoride ve Pratikte Burjuva Demokrasisi (çev. E. Aköz), İst. 1976.

SCHUMPETER, I. A., Kapitalizm, Sosyalizm ve Demokrasi, (çev. T. Akoğlu/R. Tınaz), 2 cilt, İst. 1967/1968.

SOYSAL, Mümtaz, Anayasaya Giriş, 2. bası, Ank. 1969.

TUNAYA, Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. bası, İst. 1980.

VACHEROT, Etienne, Demokrasi, (çev. Hüseyin Cahit), 2 cilt, İst. 1931.

BÖLÜM II

MARKSİZM VE DEMOKRASİ

Marksizm, «Batı demokrasisi»ni sıkı bir eleştiriye tâbi tutarak reddeder ve yerine yeni bir demokrasi önerir. Gerek bu eleştirisi, gerek önerisi, marksizmin tarih ve toplum anlayışına sıkı sıkıya bağlıdır.

Önce, nedir marksizmin tarih ve toplum anlayışı?[1].

I

MARKSİST DEMOKRASİNİN KAYNAKLARI

TARİH VE TOPLUM

Marksizm'e göre, tarihin bize öğrettiği şudur: Toplumlar, **«sınıflar»**a bölünmüştür ve **sınıflar arasındaki mücadele** toplumların gelişiminin motorudur.

Toplumun böyle sınıflara ayrılması, **«üretim tekniğindeki değişikliklere»** bağlıdır. Üretim tekniği, insanları daima birbirine zıt iki gruba bölmüştür. İnsanlık tarihinin çok eski zamanlarından beri, hep **üretim araçlarını** elinde tutan bir sınıfla, bu üretim araçlarını o sınıfın yararına kullanmaya mahkûm bir başka sınıf olmuştur. Üretim tekniğiyle, bunun sonucu olarak sınıflardaki değişmenin niteliği farklı olmuştur gerçi; ama daima, bir egemen sınıfla sömürülen sınıf bulunagelmiştir.

1) Bu konuda okunması gereken başeser şudur: V. İ. LENİN, Karl Marx ve Doktrini, (çev. Şiar Yalçın), 2. bası, Ank. 1980. Ayrıca bkz. Murat SARICA; Siyasî Düşünce Tarihi, 2. bası, İst. 1977, s. 137 vd.; Gülten KAZGAN, İktisadî Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi, 2. bası, İst. 1980, s. 333 vd.; Mehmet SELİK, İktisadî Doktrinler Tarihi, İst. 1973, s. 341 vd.

Marksizm'e göre, devlet de, aslında sınıflar arasındaki uzlaşmazlığın bir ürünüdür. Devlet, egemen sınıfın, kendi ayrıcalıklı durumunu sürdürebilmesi için, çoğunluğa karşı verdiği mücadelede bir **«araç»**tır. Devlet, toplumun dışında ya da onun üstünde bir şey değildir. Devlet, iktidardaki sınıfın, kendi yararlarını savunmak için kullandığı bir araçtır.

Marksizm'e göre, özellikle Sanayi Devrimi'nden sonra, kapitalist toplumlardaki çelişme, **burjuvazi** ile –Sanayi Devrimi'nin doğurduğu– **işçi sınıfı** (proletarya) arasındadır. Üretim araçlarına sahip bulunan, dolayısıyla üstün ve egemen durumda olan burjuvazi, işçi sınıfını «artı değer» yoluyla sömürmektedir.

> Gerçekten, kapitalist düzen içinde işçiler, günlük geçimlerini sağlamak için, bedenlerinin gücünü, yani emeklerini satışa çıkarmaktadırlar. Başka bir yol da yoktur onlar için. Ne var ki, işçi sınıfı, emeğinin tam karşılığını da alamamaktadır; daha doğrusu insanca yaşaması için gerekli olandan fazla çalıştırılmakta ve aradaki fark da «artı değer» olarak sermayeye eklenmekte; başka deyişle, kapitalistin cebine girmektedir.

Böylece, burjuvazi ile işçi sınıfı, aynı üretim ilişkisi içinde birbirine karşıt sınıflar durumundadırlar. Bu karşıtlık, bir yerde kutuplaşmıştır da.

Kapitalizmin gelişmesi için, Sanayi Devrimi ile ortaya çıkan burjuvazi - işçi sınıfı çatışması, insanlık tarihinde, son sınıf çatışmasıdır. Ve işçi sınıfının burjuvaziyi devirip, toplumu «sınıfsız» hale getirmesiyle, yalnız burjuvazi - işçi sınıf çatışması değil, bütün insanlık tarihini kaplamış olan sınıf çatışmaları dönemi de sona erecektir. Kapitalizmin yıkılması «kaçınılmazdır». İşçi sınıf, iktidarı, bir **«devrim»**le burjuvazinin elinden aldıktan sonra, yeni bir toplumun yapımına girişecek ve –son bir aşamada– **«komünist toplum»**a ulaşacaktır.

Marksizm'e göre, demokrasiyi, işte bu diyalektik içinde ele almalıdır.

BATI DEMOKRASİSİ NEDİR?

Önce, nedir Batı demokrasisi?

Marksizm'e göre, Batı demokrasisi, burjuvazinin, feodalite-

ye karşı kazandığı zaferden sonra kurduğu bir rejimdir. Bu yanıyla, bir aşamadır aslında, hem de büyük bir aşama: Çünkü, nasıl kapitalist üretim biçimi, feodal üretim biçimine oranla daha ileri bir aşamayı temsil ediyorsa, Batı demokrasisi de monarşiye oranla daha ileri ve üstün bir nitelik taşır.

Ancak, işçi sınıfının doğması ile ortaya çıkan yeni sınıf çatışması tablosu içinde, yani burjuvazi - işçi çatışması içinde, Batı demokrasisinin anlamı ve görevi başkadır. Bu yeni aşamada, Batı demokrasisi, gerek özgürlük, gerekse siyasal iktidarı örgütlendirme teknikleriyle, aslında burjuvazinin çıkarlarını savunma amacını taşır; tek amaç budur onun için. Böylece, Batı demokrasisinde gerçek özgürlük yoktur. Çeşitli hak bildirileri, -sınıfsal gerçeğin arkasına gizlendiği için-, bir perdeden başka bir şey değildir.

Özgürlük, yalnız burjuva sınıfından olanlar için vardır aslında.

Sonuç olarak, Batı demokrasisi, bir **«gerçek demokrasi»** değil, **«biçimsel»** bir demokrasidir Marksizm'e göre.

Kim kuracaktır gerçek demokrasiyi?

İşçi sınıfı.

Sosyalizmi kurarak yapacaktır bunu.

Ancak şu var: Batı demokrasisi, «biçimsel» bir demokrasidir ama, işçi sınıfının, kapitalist düzendeki devrimci mücadelesinde gözardı edeceği bir şey de değildir; tersine, işçi sınıfı, demokraside «kazanılmış mevziler»i sonuna değin savunacaktır, savunmalıdır.

Değişen koşullar vermiştir bu görevi ona.

Nedir içeriği bu mücadelenin? Sorunları nelerdir? Özellikle «parlamentarizm» nasıl bir yer tutar bu mücadelede?

DEVRİM ÖNCESİ DEMOKRASİ MÜCADELESİ

«Bir sınıf olarak proletaryanın tuttuğu yer, onu tutarlı bir demokrat olmaya zorlar. Burjuvazi, proletaryayı güçmlendirme tehlikesi yaratan demokratik ilkelerden korktuğu için geriye dönüktür. Proletaryanın zincirlerinden başka yitirecek bir şeyi yoktur; ama demokrasinin yardımıyla kazanacağı tüm bir dünya vardır.»

Lenin, «İki Taktik» adlı eserinde böyle söyler.

Bu sözler, işçi sınıfının, kapitalist düzende devrim öncesi demokrasi mücadelesine, neden ve nasıl katılacağının da bir açıklamasını içermektedir[2].

İki bakımdan önemlidir bu mücadele, giderek yaşamsal:

Önce, işçi sınıfı, demokrasi mücadelesi içinde olgunlaşır, kendini eğitir; demokrasi mücadelesini adım adım ilerleterek kesin zafere hazırlanabilir; yine Lenin'in dediği gibi, «demokrasinin önemi, sınıf mücadelesini genişletmesi, açması ve bilinçlendirmesindedir.»

Sonra, tekelci aşamaya varmış olan burjuvazi, özü bakımından demokrasi aleyhtarıdır, gericidir, halk düşmanıdır; ve günden güne de belirginleşmektedir bu niteliği. Bu gerici öz, işçi ve emekçi kitleleri ile tekelci burjuvazi arasındaki çelişkiyi gitgide keskinleştirmektedir. Tekelci burjuvazinin, demokratik hak ve özgürlükleri gasbettiği, burjuva demokrasinin sınırlarını daha da daralttığı bir ortamda, işçi sınıfının demokrasi mücadelesindeki rolü daha da artmıştır.

Ve «öncü» durumuna getirmiştir onu.

Nasıl galip gelebilir işçi sınıfı bu mücadelede?

Tüm ilerici - demokratik güçlerle, demokrasi için geniş bir **«eylem birliği»** içinde. Demokrasi için **«geniş tabanlı»** mücadele, sınıf mücadelesinin temel kurallarından biridir günümüzde.

Demokrasi mücadelesinde **«parlamentarizm»**in yeri nedir?

Marksizm'in büyük ustaları bu konu üzerinde de durmuşlardır: Marx'a göre, burjuva düzeninde, «ezilenlere, dönem dönem, ezenler sınıfının temsilcileri arasından, birkaç yıl için parlamentoda kendilerini kimin temsil edeceğini ve ayaklar altına alacağını kararlaştırma izni verilir». Parlamentolarda, yine Marx'a göre, «sade yurttaşlar»ı aldatmak amacıyla gevezelikten başka bir şey yapılmaz aslında.

Ama öyle de olsa, burjuva parlamentarizmi «ahır»ından yararlanılmalıdır ona göre. Ve bu konudaki yetersizlikleri yüzündendir ki, anarşizmle arası iyice açılır Marx'ın.

Marx ve anarşistler, devlete olduğu gibi, parlamentarizme de çok farklı açılardan bakıyorlardı.

---

2) Bu konuda ayrıca bkz. P. N. FEDOSEYEV, Günümüz Dünyası ve Leninciliğin Sosyalist Devrim Teorisi, (çev. Nihat Özkan), İst. 1978.

Lenin, «Devlet ve Devrim»de, 1917 Devrimi'nin arefesinde yazdığı bu büyük eserinde, marksistler'i, anarşistlerden ayırdeden özelliklerden bahsederken, onların bir özelliğini de şöyle belirtir: «Marksistler, çağcıl devletten yararlanarak, proletaryanın devrime eğitilmesini isterler; anarşistlerse böyle bir davranışa karşıdırlar».

Lenin, yine bu eserinde, anarşistin, gözüpek, sert, ama aynı zamanda yığın hareketinin pratik koşullarını da hesaba katan somut bir devrimci eylemi değil, umutsuzluk taktiğini benimsediğini vurgular.

«Sol Komünizm - Bir Çocukluk Hastalığı» adlı eserinde ise, konunun bir başka noktasına değinir.

> Bu kitabı Lenin, Üçüncü Enternasyonal'in ilk kongresine hazırlık döneminde, bazı ülkelerin komünist partilerinde görülen -ve İkinci Endernasyonal'in «sağ oportünizm»ine karşı tepki niteliği taşıyan- «sol» komünist eğilimleri etkisiz hale getirmek ve Üçüncü Enternasyonal'in çatısı altında toplanacak olan partilerin, marksist - leninist çizgide birleşmelerini sağlamak için yazmıştır.

Lenin, işte bu eserinde şöyle der: «Parlamentarizm 'tarihsel olarak zamanını doldurmuş' imiş. Propaganda anlamında bu doğrudur. Ama herkes bilir ki, pratikte altedilmekten hâlâ çok uzaktır. Onlarca yıldan beri, kapitalizmin 'tarihsel olarak zamanını doldurduğu' haklı olarak söylenebilir; ama bu, bizim kapitalizm alanında uzun süren ve inatçı bir mücadeleyi sürdürmemizi gereksiz hale getirmez ki»[3].

Şunu da ekler sözlerine: «Gerici parlamentolardan devrimci amaçlarla yararlanılması gibi çetin bir sorunun üstünden 'atlayarak' bu zorluktan 'kaçınmayı' denemek tam bir çocukluktur. Hem yeni bir toplum yaratmak istiyorsunuz, hem de gerici bir parlamentoda, inanmış, fedakâr, yiğit komünistlerden kurulu bir parlamento gurubu yaratmanın güçlükleri karşısında geriliyorsunuz! Bu çocukluk değil midir?[4].

Yine Lenin'e göre: «Deneyimsiz devrimciler, çok kez, legal mücadele araçlarının oportünizm lekesi taşıdıklarını sanırlar.

3) V. İ. LENİN, «Sol» Komünizm, Bir Çocukluk Hastalığı, (çev. M. Kabagil), Ank. 1970, s. 55.

4) V. İ. LENİN, a.g.e., s. 65.

Çünkü bu alanda, burjuvazi çok kez, -devrim zamanlarında değil de özellikle barış zamanlarında- işçileri aldatmış, işçilerin güvenliği ile oynayabilmiştir. Ve bu devrimciler, illegal mücadele araçlarının, en devrimci araçlar olduğunu sanırlar. Bu, yanlıştır»[5].

Marx ve Engels, öte yandan, devrimde «maceracı» tutumlara ve yapay olarak bir devrime gebe bunalım yaratmak üzere başvurulan «aceleci girişimler»e de karşı çıkmışlardır. Böyle tehlikeli bir tutum içine girenlere «devrim alşimistleri» (simyacıları) adını takmışlar ve sosyalizm davası için son derece tehlikeli saymışlardır onları.

Lenin, «örgüt olmazsa, kitleler, irade birliğini gerçekleştiremez» der. Bu örgüt, işçi sınıfının partisinden başka bir şey değildir. Yine ona göre, tarih, devrimi başlatma anını kaçıranlar kadar, çok sabırsız davranan partileri de affetmez.

Kapitalist toplumda, demokrasi mücadelesinin ön plana çıkartılması, işçi sınıfını «nihai hedef»inden alıkoyacak mıdır?

Hayır!

Demokratik haklar, ekonomik ve sosyal istemler için mücadele, sosyalizm için mücadelenin ayrılmaz bir parçasıdır.

Niçin?

Çünkü, demokrasi mücadelesi, doğal olarak, demokrasinin baş düşmanı tekelci burjuvazinin egemenliğine yönelecektir; ve tekelci burjuvazinin egemenliğine karşı verilen her mücadele, sosyalizmin zorunluluğunu daha geniş kitlelere benimsetir.

Böylece, marksizme göre, tekelci sermayeye karşı kazanılan zaferler, kapitalizmin başlıca gücüne indirilen darbelerdir; ve sosyalist devrim sürecinin birer basamağıdırlar. Sosyalizme giden yol, demokrasi mücadelesindeki zafer taşlarıyla örülüdür.

Sosyalist devrimle gerçekleşecek olan sömürüsüz bir düzen midir yalnızca?

Hayır!

«Gerçek» bir demokrasi aynı zamanda.

---

5) V. İ. LENİN, a.g.e., s. 106.

II

MARKSİST DEMOKRASİNİN İLKELERİ

«Aşağıdaki iki açıdan demokrasi olmaksızın, sosyalizm olmayacaktır: 1) Proletarya, demokrasi için mücadele ederek kendini hazırlamazsa, sosyalist devrimi gerçekleştiremez; 2) Tam olarak demokrasiyi gerçekleştirmeden, yengin sosyalizm, zaferini koruyamaz ve insanlığı, devletin ortadan kalkmasına doğru götüremez....»

Lenin'in bu sözlerinden, devrimden sonra da demokrasi ile sosyalizmin içiçe bulunacağını, bulunması gerektiğini anlıyoruz. Devrimle, yalnız sosyalizm değil, demokrasi de gelecektir.

Yeni bir demokrasi tipidir bu. Ve kendine özgü ilkeleri vardır.

Nedir onlar?

PROLETARYA DİKTATÖRLÜĞÜ

Marksizme göre, burjuvazinin iktidarının bir «devrim»le yıkılmasından sonra, işçi sınıfının kendisi, egemen duruma gelir.

Ve devrimle beraber, **«proletarya diktatörlüğü»** başlar.

«Komünizm»'e erişmek için zorunlu bir aşamadır bu[6].

Nedir proletarya diktatörlüğü?

Marx'a göre, proletaryanın kimseyle paylaşmadığı, bölünmez ve doğrudan doğruya yığınların silahlı gücüne dayanan bir iktidar.

– Her şeyden önce, sözkonusu olan, bir **diktatörlük**tür.

Gerçekten, marksistler, kurulan rejimin diktatoryal niteliği üstünde ısrarla dururlar. Onlara göre, aslında bir yenilik de değildir bu; çünkü devlet, hep bir diktatörlük olmuştur. Gerçeği örtbas etmek için kullanılan terimler ne olursa olsun, bu böyledir. Devlet, bir sınıfın bir başka sınıf üstündeki baskı aracı olduğundan, olsa olsa ancak bir diktatörlük olabilir. İşçi sınıfı da, eline geçirdiği devlet gücünden, kendi iktidarını güçlendirmek ve

6) Bu konuda özellikle: Kenan ATALAY, Sosyalist Demokrasi ve Proletarya Diktatörlüğü Kavramı, Birikim, sy. 39, s. 29-40. Ayrıca bkz. Etienne BALIBAR, Proletarya Diktatörlüğü Üstüne, (çev. R. Güven), Birikim, sy. 16, s. 32-34; Guy BESSE, Proletarya Diktatörlüğü Üstüne (E. Balibar'a Cevap), Birikim, sy. 16, s. 35-37.

düşmanlarını ortadan kaldırmak için yararlanacaktır. Bu görevi yerine getirmek için de zor kullanacaktır.

-Ne var ki, bu diktatörlük, marksizme göre, **demokratik bir diktatörlük**tür aynı zamandı.

Diktatörlükle demokrasi kelimelerini yanyana getirmek «paradoksal» görünebilir gerçi. Ancak, onlara göre, proletarya diktatörlüğü demokratiktir ve demokratik niteliği de şuradadır: Devlet iktidarı, tarihte ilk kez, çoğunluğun olmakta ve bu çoğunluğun çıkarlarını, burjuvazinin iktidarına dönüş girişimlerine karşı savunmaktadır.

Tam bir demokrasiyi gerçekleştirmek, her şeyden önce, kitlelerin, iktidara «doğrudan doğruya» katılmasını sağlamaktır. Marksistler, bunun **«sovyetler»** kurumuyla gerçekleştiğini ileri sürerler:

> «Proletarya diktatörlüğü» kavramının, bugün, tüm marksist çevrelerce kabul edildiği sanılmasın. Batı'da, son yıllarda, özellikle İtalyan, Fransız ve İspanyol komünist partilerinin başını çektikleri bir akıma göre, işçi sınıfının, burjuvaziden, iktidarı «kopartıp alarak» gerçekleştireceği bir devrim, giderek proletarya diktatörlüğü, günümüzün Avrupası için artık koşulların gerisinde kalmış bir modeldir. Böylece, iktidara gelişte ve iktidarda tutulması gereken yol, «çoğulcu parlamenter rejim»dir.
>
> **«Avrupa Komünizmi»** adı verilen, «parlamenter komünizm» ya da «çoğulcu komünizm» de diyebileceğimiz bu akım, siyasal yaşamda öngördüğü hedeflere ulaşmadığı gibi, içerden ve dışardan çeşitli tepkilerle de karşılaşmıştır[7].

YALNIZ PROLETARYA İÇİN ÖZGÜRLÜK

Batı demokrasisi, iktidar karşısında azınlığın haklarına, yani muhalefete yer verir ve onun haklarını tanır.

Marksist demokrasinin tutumu nedir bu konuda?

Marksizm'e göre, «azınlık ve çoğunluk» kavramlarından, birincisinin sömürenler sınıfı, ikincisinin de sömürülenler sınıfı olduğunu hatırlamadan bahsetmek olanaksızdır. Sömürenlerle

7) Bu konuda güzel bir özetleme için: Ergun BALCI, Batı Avrupa ve Komünizm, Cumhuriyet, 15 Mayıs 1979. Ayrıca bkz. Avrupa Komünizmi özel sayısı, Birikim, sy. 40-41; Robin BLACBURN, avrupa Komünizmi Buhranda mı? (çev. Sabir Yücesoy), Birikim, sy. 45, s. 8-11.

sömürülenler hiçbir zaman birbirine eşit olamazlar. Marksist demokrasi, bu bakımdan -ister istemez- **eşitliğe dayanmayacaktır.**

Çeşitli nedenlerle dayanamaz çünkü.

Lenin'e göre, marksist demokraside, sömürenlerle sömürülenler arasında eşitliğin olanaksızlığının başlıca iki nedeni vardır:

-Birinci olarak, görünüşler ne olursa olsun, ezilen sınıf (işçi sınıfı), iktidarı aldıktan sonra da, uzun bir süre, burjuvaziden daha aşağı düzeyde kalır. Her iki sınıf, burjuvazi ile işçi sınıfı, iktidarı kullanmak bakımından aynı bilgi ve niteliklere sahip değillerdir.

> Gerçekten, hesaba katmak gerekir ki, burjuvazi, kuşaklar boyunca eğitim olanak ve nimetlerinden yararlanmış, siyasal ve iktisadî bir formasyona erişmiştir; karşılarındaki sömürülenler kitlesi ise, en ileri demokrasilerde bile, «ezilmiş, cahil, korkak, dağınık» bir kitledir. Böylece, işçi sınıfının iktidara geçmesinin ilk zamanlarında, eski sömürücülerle sömürülenler arasında **fiili bir eşitsizlik** vardır. Öyle olunca da, işçi sınıfı, -hele kritik anlarda-, klâsik anlamda bir demokrasi çerçevesi içinde eşit silâhlarla mücadelede bulunamaz. Bulunamayınca da, devleti yönetmede, zorunlu bilgilere sahip burjuvazi kendisini çabucak alteder ve yerine geçer. Lenin, böylece, proletarya diktatörlüğü aşamasında «hukuksal eşitlik» ya da «biçimsel eşitlik» varsayımını reddeder.

-İkinci olarak, eğer işçi sınıfı, burjuvaziyi tek bir ülkede yenmeyi başarırsa, -ki çok kez rastlanan budur- burjuvazi yine de güçlü kalır; çünkü, öteki kapitalist ülkelerin dayanağından yararlanır. Eğer, sömürenlerle sömürülenler aynı eşitlikte kabul edilirse, öteki burjuva ülkelerinin yapacakları yardım, terazinin kefesini, eski sömürücülerin yararına ağırlaştırır.

Böylece, marksizme göre, demokrasi, sosyalizmden komünizme geçiş aşamasında, eşitliğe dayanmaz. Bu eşitsizlik, yıkılan burjuvazinin ayrıcalıklarını yeniden ele geçirmek için yapacağı girişimlere karşı, işçi sınıfının demokratik iktidarını savunmak olanağını verir. Burjuvaziye hiçbir özgürlük tanınamaz. İşçi sınıfına tanınan özgürlükler ise, tarihte ilk kez gerçek özgürlükler olacaktır.

İşte bu anlamdadır ki, Lenin şöyle diyordu: «Proletarya de-

mokrasisi, şu ya da bu burjuva demokrasisinden milyon kez daha demokratiktir».

TEK PARTİLİLİK

Madem ki kapitalizmi ve onun sahibi olan burjuva sınıfını tasfiye zorunluluğu vardır; o zaman çok partililiğe gerek yoktur.

İster istemez «tek partili» olacaktır rejim.

Bu tek parti, genellikle **«Komünist Parti»** adını taşır.

Marksist parti anlayışı, 1903 yılında, Rus Sosyal Demokrat işçi Partisi'nin Brüksel'de başlayıp, Londra'da devam eden 2. Kongresi'nde biçimlenir. O kongrede Lenin'in görüşü üstün geldiği içindir ki, marksist parti anlayışı Lenin'in damgasını taşır. Ünlü Bolşevik-Menşevik ayrılığı da işte bu konudaki tartışmaların sonunda ve yine bu kongrede ortaya çıkar[8].

Bu anlayışa göre[9], komünist parti, **«proletaryanın öncü müfrezesi»**dir: İşçi sınıfının en bilinçli öğelerini içinde toplayan ve marksizmin rehberliğinde hareket eden bir öncü müfreze.

> Örneğin, 1977 tarihli yeni Sovyet Anayasası şöyle diyor: «Sovyet Toplumunun yol gösterici ve yön verici gücü, siyasal sisteminin, bütün devlet ve toplum örgütlerinin çekirdeği, Sovyetler Birliği Komünist Partisi'dir. SBKP, halk için vardır ve halka hizmet eder» (m. 6/1).

Bu nitelikte bir parti olmadan, marksizme göre, işçi sınıfının mücadelesi, iktisadi düzeyden siyasal düzeye ulaşamaz. Komünist parti, proletaryanın sınıf olarak örgütlenmesinin en yüksek biçimidir.

Komünist parti, burjuva partilerden apayrı bir örgütleniş gösteriyor: Parti örgütünde taban öğe, **«hücreler»**dir. Hücreler, alt basamaklarla bölge federasyonlarında ve daha sonra asıl partide guruplaşır. Örgüt içinde **«dikey bağlılık»** vardır. Aslında, **«demokratik merkezcilik»**in bir parçasıdır bu.

---

8) Bu kongrede çatışan tezlerin ilginç bir özetlemesi için bkz. Ergun BALCI, Dünyamızı Etkileyen Üç Kongre, Cumhuriyet, 24 Şubat 1981.

9) Bkz. Cevdet ALSAN, Leninist Parti Öğretisi, İst. 1970. Ayrıca, Rossana ROSSANDA, Sınıf ve Parti, (çev. Ergun Altan), Birikim, sy. 25, s. 50-63; Lucio MAGRI, Marksist Devrimci Parti Teorisinin Sorunları, (çev. Güven Altan), Birikim, sy. 24, s. 42-70.

Nedir «demokratik merkezcilik»?

Demokratik merkezcilik, partinin aşağıdan yukarı, bütün yönetici kuruluşlarının **seçimle** işbaşına gelmeleri; parti kuruluşlarının çalışmaları konusunda parti kuruluşlarına ve üst kuruluşlara sürekli olarak **bilgi vermeleri; mutlak parti disiplini, azınlığın çoğunluğun iradesine bağlı olması** ve **üst kuruluş kararlarının alt kuruluşlar için kesin bağlayıcılığı** demek.

Demokratik merkezcilik, parti örgütünün temel ilkesidir.

Kimi çevrelerce, Lenin'in, «disiplinli, seçkin, profesyonel devrimciler»den oluşan parti kavramının, proletarya demokrasisini ortadan kaldıran bir etken olduğu ileri sürülmüştür.

Böyle bir değerlendirme, kanımızca, Lenin'e karşı haksızlıktır [10]. Lenin, partinin işçi sınıfına «öncülük» etmesini, onu aydınlatmasını ve çıkarlarını en iyi biçimde yansıtmasını öngörür. Çarlık Rusyası'nda Çar'ın polis ve ajanlarınca sürekli hırpalanan işçi sınıfı, kendi içinde de henüz yeterli bilince sahip, gelişmiş ve bütünleşmiş olmadığı için, Lenin, işçi sınıfına öncülük etme görevini, ancak seçkin ve disiplinli bir partinin yürütebileceğini anlamıştı. Ama, Lenin'in partisi, hiçbir zaman, işçi sınıfının üzerine çıkmış, tabanın denetiminden kurtulmuş, düşünce ve eleştiri özgürlüklerini ortadan kaldırmış bir parti değildi. Bolşevikler arasında düşünce ve eleştiri özgürlükleri en geniş biçimde kullanılırdı. Lenin, parti toplantılarında sık sık eleştirilir ve azınlıkta kaldığı olurdu çoğu kez. Trotsky, Zinoviev, Kamenev, Buharin, Preobrazensky -değişik görüşleri yüzünden- Lenin'le birçok kez çatışmışlardır. Trotsky, anılarında, Lenin'in birçok kez, önemli toplantılardan önce yanına gelerek, «Toplantıda şu öneriyi ileri süreceğim, beni destekler misin?" diye sorduğunu anlatır. Sovyet Devrimi'nin büyük mimarı, Bolşeviklerin tartışılmaz «Ustası» Lenin, toplantılarda sonuca güvenemiyordu; çünkü tartışma ve eleştiri özgürlüğü vardı ve azınlıkta kalabilirdi.

Lenin'in «demokratik merkezcilik» sistemi buydu işte.

Kanlı iç savaş, Batılı ülkelerin müdahalesi ve ekonomik ambargo gibi etkenlerle Lenin döneminin sonlarına doğru sarsılmaya başlayan bu sistem, Stalin'in iktidarında rayından

10) Aynı görüşte bkz. Ergun BALCI, Ne Yapmalı?, Cumhuriyet, 7 Mart 1979.

saptırılarak **«bürokratik merkezciliğe»** dönüştü[11].

Stalin'in ölümünden şu kadar yıl sonra, günümüzde, sosyalist uygulamalarda, özellikle bu kampın iki lideri Sovyetler Birliği ile Çin'de, «bürokratik merkezciliğin» yerini, tabanın denetimine izin veren, eleştiriye açık «demokratik merkezciliğe» terkettiği söylenemez. İki ülkede de, işçi sınıfını yöneten partilerin işçi sınıfıyla tümüyle bütünleşmeyi başardığını ileri sürmek güçtür.

Bolşevikler arasında sağ muhalefetin ünlü temsilcisi Bucharin, 1920 yılında, «sosyalist demokrasi için en büyük felâket parti ile devletin bütünleşmesidir» diyordu. Trotsky ise, 1923'te oluşturduğu sol muhalefette, parti içi demokrasi ve eleştiri özgürlüğünü savunuyordu.

Oysa, Bucharin'in uyarısından 57 yıl sonra, 1977 yılında Sovyetler Birliği Komünist Partisi'nin Birinci Sekreteri Leonid Brejnev, devlet başkanlığı görevini de üstleniyor, böylece parti ile devletin bütünleşmesi tamamlanıyordu.

Sovyetler Birliği Komünist Partisi'nin otoriter yola yönelmesi, aşamalı biçimde ve Stalin'in yaptığı geniş çapta tasfiyeler sonucu gerçekleşmiştir. Bolşeviklerin demokratik geleneğine hiç sahip olmayan ve yirmi yılı aşkın iç savaş sonunda iktidara geldiklerinde askerî disiplini de birlikte getiren Çin komünistleri ise, yönetime daha baştan öyle başlamışlardır.

İki partinin de, otoriter ve eleştiriye açık olmayan tutumu, tabanın denetiminden sıyrılmış bulunmaları, dış politikada da kararları ufak bir gurubun almasına yol açmıştır.

Bu kararların tümünün de doğru ve işçi sınıfının yararına olduğu söylenebilir mi?

Konu, bizi marksist demokrasinin sorunlarına götürüyor.

Gerçekten, sorunları olan bir demokrasidir o da.

Nedir o sorunlar?

---

11) Bu konuda ilginç bir makale olarak bkz. Valentino GERRATANA, Stalin - Lenin ve Leninizm, (çev. Hâle Doğru), Birikim, sy. 34, s. 24-33. Ayrıca, özellikle Stalinizm özel sayısı. Birikim, sy. 30-31.

III

MARKSİST DEMOKRASİNİN SORUNLARI

Marksizm, 1917 yılına değin yalnız kuramdır; 1917 Ekim Devrimi ile uygulanma alanına geçer. Marksizmin siyasal coğrafyası, 2. Dünya Savaşı'ndan sonra daha da genişler. Doğu Avrupa'da, Çin'de, Kuzey Kore ile Vietnam'da ve Küba'da iktidarların siyaset felsefesi marksizme dayanmaktadır bugün.

Bu uygulamalarda da, kuramla gerçek arasında –ister istemez– bir mesafe görülüyor.

Birçokları, bu uygulamalara bakarak, sosyalist dağılım yoluyla iktisadi demokrasi gerçekleştirildiği halde, siyasal demokrasinin feda edildiği itirazını yöneltirler; nasıl ki, Batı demokrasisi, iktisadi demokrasiyi siyasal demokrasiye feda etmiştir. Özellikle Sovyetler Birliği'nde aydınlar çevresindeki muhalefet, –başta düşünce özgürlüğü olmak üzere– bazı konuları da güncel hale getirmiş bulunuyor.

Marksizmi savunanlar, çeşitli itirazları, genellikle şöyle yanıtlamaktadırlar: Marksist demokrasinin sorunlarını, **kendi ortamı içinde** ele almalıdır. Özellikle özgürlüklerle ilgili sorunlara, hele hele düşünce özgürlüğü sorununa bu açıdan yaklaşılmalı. Özgürlükler, soyut ve mutlak veriler olarak kabul edilemez; **toplum yapısında belli bir sürece göre yapılacak değişikliklerle** gerçekleşecektir özgürlükler; ve aslında, soyut bir özgürlük yerine, **gitgide somutlaşacak «özgürleştirme»**lerdir sözkonusu olan. Düşünce özgürlüğü de, bu sürece bağlı olarak ele alınmalı. Toplum yapısındaki değişiklikler, geriye dönüş yollarını, rejimin sarsılma olasılıklarını iyice ortadan kaldırınca, daha doğrusu bu yolda gereken adımlar atıldığı ölçüde, düşünce özgürlüğünün çerçevesi de genişleyecektir kuşkusuz.

Nitekim, örneğin Sovyetler Birliği'ndeki uygulama dikkate alındığında, altmış yılı aşan bir süre içinde, düşünceleri açıklama özgürlüğündeki kalıplar yeterince genişletilmemiş de olsa, ağır yaptırımların uygulandığı Stalin döneminden bu yana hayli yol alındığı da bir gerçektir.

Bu gerçekler bir yana, bugün marksist rejimlerde, hattâ iktidara gelmemiş marksist partilerin önünde çok önemli bir sorun, yöneticileri olduğunca kuramcıları da uğraştırıp durmakta-

dır: **Parti yönetimlerinin tabandan kopmasını, bürokrasilerin oluşmasını, önderlerle kitlelerin arasında uçurumların kazılmasını önlemek.** Çünkü, insanı sömürüden, yabancılaşmadan kurtarıp özgürleştirme amacıyla yola çıkan marksizmin, bu amaçlar için kullandığı mekanizmalarda, yeni sömürü, yeni yabancılaşma ve yeni bağlılıklar yaratan birtakım eğilimler oluşmaktadır.

Marksizmin önündeki en büyük sorun ve en büyük ödül, bu eğilimleri aşacak mekanizmaların yaratılmasında yatıyor; bu sorun çözülürse ödülü de büyük olacak ve başlangıçtaki büyük amaca giden yolda temel engel aşılmış bulunacak. Yugoslavya'nın, Çin Halk Cumhuriyeti'nin, Doğu Almanya'nın denedikleri çeşitli yöntemlerde hep bu kaygı saklı.

Polonya'daki son olayların da, -başka sorunların yanı sıra- bu sorunun çözülmeyişinden kaynaklandığı açıkça ortada[12].

KAYNAKLAR

AKIN, İlhan, Devlet Doktrinleri, İst. 1969.

BURDEAU, Georges, Demokrasi (çev. Bülent Nuri Esen), Ank. 1964.

GARAUDY, Roger, Yirminci Yüzyılda Marksizm, (çev. A. Cemgil), İst. 1968.

LASKI, Harold J., Demokrasi ve Sosyalizm, (çev. Niyazi Berkes), İst. 1946.

LENİN, V. İ., Karl Marx ve Doktrini, (çev. Şiar Yalçın), 2. bası, Ank. 1980.

PETERSON, P., Demokratik Merkeziyetçilik Üzerine, İst. 1979.

SARICA, Murat, Siyasî Düşünce Tarihi, 2. bası, İst. 1977.

SCHUMPETER, İ. A., Kapitalizm, Sosyalizm ve Demokrasi, (çev. T. Akoğlu/R. Tınaz), 2 cilt, İst. 1967/1968.

— Sosyalist Demokrasi ve Proletarya Diktatörlüğü, İst. 1979.

SOYSAL, Mümtaz, Anayasaya Giriş, Ank. 1969.

TUNAYA, Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. bası, İst. 1980.

12) Mümtaz SOYSAL, Katılma, Milliyet, 26 Ağustos 1980. Ayrıca bkz. Ergun BALCİ, Polonya Olayları, Cumhuriyet, 26 Ağustos 1980.

BÖLÜM III

FAŞİZMİN ANLAMI

Eski Yunanlılar, demokrasinin düşmanı olarak «demagoji»yi, yani safsatayı gösterirlerdi. Demagoji, bugün de demokrasinin düşmanları arasında. Ama, çağımızda –hangi biçimiyle olursa olsun– demokrasinin baş düşmanı **«faşizm»**dir.

Nedir faşizm?

Ve nasıl gösteriyor düşmanlığını demokrasiye?

I

FAŞİZMİN KAYNAKLARI

Faşizm[1], bir zorba yönetim, bir diktatörlük. Ancak tarihte geçmiş yüzyıllarda yığınla zorba yönetim görsek de, faşizme rastlamıyoruz; faşizm, «çağımıza özgü» bir olay.

Nereden geliyor bu niteliği?

KAPİTALİZMİN GENEL BUNALIMI

Faşizmin kaynağını saptamak için, çağımıza özgü bir başka olaya, **«kapitalizmin genel bunalımı»** denen bir olayın üzerine eğilmek gerekiyor[2].

1) Bkz. Murat SARICA/Rona AYBAY, Faşizm 2. bası, İst. 1965. Ayrıca, özellikle Maria - A. MACCIOCCHI, Faşizmin Analizi, (çev. Cemal Süreya), İst. 1977; Nicos POULANTZAS, Faşizm ve Diktatörlük, (çev. Ahmet İnsel), İst. 1980; Palmiro TOGLIATTI, Faşizm Üzerine Dersler, (çev. Şiar Yalçın/Yüksel Demirekler), 2. bası, Ank. 1979.

2) Özellikle bkz. Paul BOCCARA/Christine BUCI – GLUCKSMANN/Manuel CASTELLS/François HINCKER/Nicos POULANTZAS, Kapitalizmin Buhranı, Devletin Buhranı - Tartışma, (çev. Ayşenur Gündüz), Birikim, sy. 34, s. 47-57.

Kapitalizm, 20. yüzyılın başlarında, tekellerin egemenliğini ve mali oligarşiyi içeren bir evreye girer. Tekelci kapitalizm bu evrede yaygınlaşır; tekellerin gücünü, devlet gücü ile kaynaştırarak daha önce eşi görülmedik bir militarizmi hızlandırır.

Birinci Dünya Savaşı, bunun sonucunda ortaya çıkar ve 1917 Devrimi patlak verir.

Her ikisi de kapitalizmin genel bunalımının doğmasına yol açmıştır.

Kapitalizmin genel bunalımı, çağdaş burjuva toplumunun ekonomisini ve devlet sistemini, siyasetini, ideolojisini ve öteki bütün yaşam alanlarını kapsayan «çok yanlı» bir bunalımdır.

Dünyanın iki karşıt sisteme, **kapitalist sistem** ile **sosyalist sisteme** bölünmesi, kapitalizmin genel bunalımının baş özelliğidir.

> Bunalımın başka nitelikleri de var: Ülkelerin kapitalizmden gittikçe kopmaları; sosyalizme karşı giriştiği ekonomik yarışmada emperyalizmin durumunun gittikçe zayıflaması; tekelci devlet kapitalizminin gelişmesi ve militarizmin artması; emperyalizmin çelişkilerinin yoğunlaşması; düşük üretim düzeyi, dönemsel bunalımlar, üretim merkezlerinin sürekli düşük kapasitede çalışması, kronik işsizlik gibi, kapitalizmin üretim güçlerinden tam olarak yararlanamamasının sonucu iç dengesizliğin artması ve giderek kapitalist ekonominin çürüyüşü; emek ve sermaye arasındaki mücadelenin şiddetlenmesi; kapitalist dünya ekonomisindeki çelişkilerin yoğunlaşması...

İşte, «faşizm» dediğimiz olay da bu bunalımın sonuçlarından biri.

Faşizmle, burjuva özgürlükleri yadsınarak, burjuva demokrasisine son veriliyor ve diktatörlüğe gidiliyor; üstelik kanlı bir diktatörlüğe.

Kimin diktatörlüğüdür bu? Burjuvazinin.

Kime karşı? Başta işçi sınıfı olmak üzere, tüm ilerici ve demokrat güçlere karşı.

Ne var ki, bu diktatörlüğe, kapitalist ülkelerin tümünde gidilmemiş. Faşizmin ilk palazlandığı ülkelerin, kapitalizmin genel bunalımının –çeşitli nedenlerle– en çok etkisinde kalmış ülkeler olduğu görülüyor.

Nitekim, Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra, İtalya'da ve Almanya'da, -savaştan yenilgiyle ve ağır kayıplarla çıkmış olmanın da sonucu- egemen sınıf, yani burjuvazinin «tekelci sermaye» kesimi, işçi sınıfına ve emekçi kitlelere daha fazla ödün vererek, bunalıma bir çözüm getiremiyordu. Böyle bir durumda -liberal anlamda da olsa- demokrasinin kurallarına uymak, «sosyalist devrim»e kapıyı açmaktan başka bir anlama gelmezdi. Yapılacak olan, demokrasiyi tatil etmek ve işçi sınıfına karşı sömürüyü zorla gerçekleştirmek için, kanlı bir diktatörlüğü uygulamaktı. İtalya'da ve Almanya'da, tekelci sermaye çevreleri, böyle bir diktatörlüğü uygulayacak olanları, yani Mussolini'lerin, Hitler'lerin başını çektikleri «faşist gürûh»u hem davet etmiş, hem de iktidarda onları desteklemiştir.

Böylece, faşizmin açıktan açığa «sınıfsal» bir temeli var.

Özetlemek gerekirse, faşizm, kapitalizmle, onun genel bunalımı, giderek emperyalizmle ilgili, onun ürünü olan bir olay. İşçi sınıfının ve emekçi kitlelerin bilinçlenmesi, iktidara doğru yürümesi ya da -hangi yoldan olursa olsun- iktidarı ele geçirme olasılığının belirmesi halinde, egemen sınıfların, -daha fazla ödün veremeyeceği dönemlerde ve fırsat bulunca- başvurduğu son çare.

«Çaresizliğin çaresi» daha doğrusu!

Sonunda, kurulu düzene egemen olan çevrelerin iktidarı, bir elden öbür ele geçiyor; ve bu el değiştirmeyle «liberal demokrasi»nin yerini bir «diktatörlük», «totaliter» nitelikte bir rejim alıyor.

Üstelik, marksist rejimlerde görüldüğü gibi, «ilerici» bir yanı da yok bu diktatörlüğün; sağcı, yani «tutucu» ve giderek «gerici» bir rejim.

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra, önce İtalya'da kuruluyor faşizm, daha sonra Almanya'da. Macaristan, Polonya, Romanya, Bulgaristan, Avusturya, Yunanistan, İspanya, Portekiz ve Japonya'da da faşist rejimlerin kurulduğunu görüyoruz o dönemde; içlerinde en çok yaşayanı İspanya ve Portekiz'dekiler oluyor. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ise, faşizmin siyasal coğrafyası değişiyor: Lâtin amerika, Asya - Afrika gibi geri kalmış ülkelerde kurulmuş ve kurulmakta bu tip rejimler.

Emperyalizmle ilgili bir başka olaya, **«yeni sömürgecilik»**

olayına bağlı olarak...

YENİ SÖMÜRGECİLİK VE FAŞİZM

Yeni sömürgecilik, emperyalizmin, geri kalmış ülkelerde, ulusal bağımsızlık kazanıldıktan sonra süren biçimine verilen bir ad. Ulusal bağımsızlık kazanılmıştır ama, eski sömürgeci ülkeyle iktisadi bağlantılar sürmektedir, ya da başka birtakım kapitalist ülkelerle -yine sömürülmeye dayanan- yeni ilişkiler kurulmuştur.

Bu ilişkiler sürmelidir.

Doğallıkla, işin içine siyasal ve askeri amaçlar da girmektedir.

Oysa, ulusal bağımsızlık kazanıldıktan sonra, geri kalmış bir ülke için, gündemin baş maddesi, **«iktisadi bağımsızlık»**tır. Çünkü, iktisadi bağımsızlığın ve -onun başta gelen koşulu- sanayileşmenin gerçek ölçütü, yatırım malları sanayisinin, giderek ağır sanayinin, sadece gelişmesi değil, «bağımsız» gelişmesidir.

Ne var ki, emperyalizmin çıkarlarıyla bu bağımsızlık birbirine zıttır. Öyle olduğu için, emperyalizm, geri kalmış ülkelerin iktisadi bağımsızlığını elde etmelerine tahammül edemez. İşin ilginç yanı, geri kalmış ülkelerde, egemen sınıfların çıkarları da, açıkça «emperyalist çıkarların denetimi altında, o çıkarlar doğrultusunda» bir sanayileşmeden yana. Bu nedenle, yerli egemen sınıflar da, ülkenin iktisadi bağımsızlığını elde etmesine karşı çıkıyorlar; iktisadi bağımsızlığı sağlamak, sağlam ve güvenilir temellere dayandırmak için zorunlu **«iç yapı değişiklikleri ve köklü dönüşümler»** onların da çıkarlarına ölümcül darbeler indirecek çünkü.

İşte geri kalmış bir ülkede demokrasiyi, onun sorunlarını, giderek faşizmi bu diyalektik içinde ele almak gerekiyor.

Demokrasi, geri kalmış ülkelerde, halkların gerçek çıkarlarının bilincine varmalarını sağlayan en güvenli yoldur. İktisadi bağımsızlığı elde etmede, giderek sanayileşmede bu bilinç şarttır. Böylece demokrasi, geri kalmış ülkelerin iktisadi bağımsızlığı elde etmelerinin, giderek gerçekten sanayileşmelerinin zorunlu bir güvencesi oluyor.

Emperyalizm ise, çıkarlarını tehlikede gördüğü her an, de-

mokrasiyi ayaklar altına almaktan çekinmiyor; geri kalmış ülkeleri, onları sürgit kendi çıkarlarının yörüngesinde tutmak için -çoğu «askeri cuntalar» yoluyla- faşizm **«ihraç ediyor»** bu ülkelere. Bu yeni tür ihracatın alıcıları da, geri kalmış ülkelerin emekçi halkına, ulusal gelirden daha fazla pay vermek istemeyen **«yerli egemen sınıflar»** oluyor; kendi dışa bağımlı çıkarlarını korumak ve sürdürmek için, ellerine geçen her fırsatta, «enperyalizmin yardakçılığını» üstleniyorlar.

Faşizm, nerede uygulanırsa uygulansın, bir ideolojik maskeyle çıkıyor karşımıza. Bu, -oradan buradan derlenmiş- ideolojinin, pek karışık bir malzemesi var. Uygulamada, bu malzeme içinde bazı öğeler, ülkeden ülkeye ağırlık kazanıyor.

Nereden kaynaklanıyor bu malzeme?

«AKLA KARŞI» DÜŞÜNCE AKIMLARI

Batı'da, 18. yüzyılın baştacı **«ilerleme»** düşüncesini, bilimlerin 19. yüzyıldaki o olağanüstü gelişmesi haklı çıkarır; fizik ve kimyadan sosyoloji ve tarihe değin bilimin her dalında dev ilerlemeler olmaktadır.

Kuşkusuz felsefeyi de etkileyecekti bu.

> Nitekim Hegel, bu ilerlemenin üstelik «diyalektik» olduğunu söyleyecektir ve kanunlarını saptayacaktır. Ne var ki, ona göre, madde dünyasındaki diyalektik gelişme, düşüncenin diyalektik gelişmesinin bir yankısıdır. İtici güç düşüncedir; diyalektiğe tâbi olan da odur. Madde düşünceyi, düşüncedeki diyalektiği izlemektedir.

«Düşünceci» felsefenin Hegel'le ulaştığı görkemli sentez, daha 19. yüzyılın ortalarına gelmeden, bir büyük tepkiyle karşılaşır: **Hegelci sol akım,** -ki Marx da bu akımın içindedir- Hegel'in söylediğinin tersine, düşünce dünyasındaki diyalektiğin, madde dünyasındaki diyalektik gelişmenin bir yankısı olduğunu ileri sürer.

Marx, bu temel ilkeye dayanarak, -Engels'le beraber- **«diyalektik materyalizm»**i kurar. Bilimlerin o zamana değin yaptıkları bütün fetihlerin bir ürünüdür bu sentez. Ve böylece, «düşünceci» felsefenin karşısında çağdaş materyalizmi, artık

Marx'ın bu -diyalektik yönteme dayanan- materyalizmi temsil edecektir; materyalizm'le beraber bilimi de. Marx, az sonra, -İngiliz iktisatçılarıyla Fransız sosyalistlerinin de katkılarına dayanarak- bu diyalektik materyalizmi tarihe ve topluma uygulayarak **«tarihsel materyalizm»**i kuracaktır. Tarihsel materyalizmin kurulmasıyla da, Batı'da 19. yüzyılda başlayan burjuvazi ile işçi sınıfı arasındaki karşıtlık, felsefe planındaki temel bölünüşü de belirleyecektir. Artık «düşünceci» felsefe burjuvazinin, «diyalektik materyalizm» de işçi sınıfının dünya görüşleri olarak çatışmaya başlayacaktır.

19. yüzyılın ortalarında, felsefi düşünce bakımından, Almanya'da bu gelişmeler olurken, Fransa'da, Saint-Simon'un bir çömezi **Auguste Comte, «pozitivizm»**i kurmaktadır.

> Pozitivizme göre, gerçek bilgi **«bilimsel bilgi»**dir. Bu bilgi ise, denemeyle ve denemeye dayanan hüküm yürütmeyle kazanılır. Denemeye gelmeyen bütün düşünceler ve kavramlar, bu arada metafizik, ruh, Tanrı dayanıksızdır, hayâl ürünüdür.

Gerçi, «diyalektik»ten habersizdir pozitivizm, ama görüldüğü gibi, «bilimci»dir. Bu tutumuyla, Fransa'da «lâik» düşüncenin gelişmesinde büyük hizmeti dokunacağı gibi, sosyoloji de bu pozitivizmden çıkacaktır.

Bütün bu «akılcı» ve «bilimci» açıklamalar ve gelişmeler, 19. yüzyılın sonlarına doğru, burjuvaziyi ürkütmeye başlar: Akıldan kuşkulanmaya başlamıştır burjuvazi; her şeyin akılla açıklanamayacağını ileri sürmekte, daha da ileri giderek, **«bilimin iflâsı»**ndan söz etmektedir. Daha Schelling'le başlayan bu akla karşı tavrın, sıra sıra filozofları, tarihçileri, sosyologları türemektedir: Fichte'ler, Nietzche'ler, Bergson'lar, Spengler'ler, Maurras'lar, Sorel'ler, Pareto'lar[3]...

18. yüzyılda «akılcı» ve «devrimci» bir felsefenin kurucusu olan burjuvazi, 19. yüzyılın sonlarına doğru «akla karşı» bir tavır takınmıştır.

Niçin?

---

3) Bu gelişimi inceleyen Georg LUKACS'ın ünlü eseri «La Destruction de la Raison» (2 cilt, Paris, 1959)'un Türkçeye de çevrilmiş bir özetlemesi için bkz. Henri DENIS, Ekonomik Doktrinler Tarihi, (çev. Atilla Tokatlı), İst. 1974, cilt 2, s. 606 vd.

Bunu, burjuvazinin o yıllardan başlayarak karşılaştığı ve çözümünde büyük güçlükler çektiği sorunlarda aramak doğru olur. Daha açık bir deyişle, kapitalizm, emperyalist aşamaya geçerken, burjuvazinin felsefe sorunları karşısındaki tutumu da «akla karşı» –ve yer yer «karanlıkçı» (obskürantist)– olmaktadır.

Faşizm, bütün o karamsar, bulanık ve kaypak ideolojik malzemesini, işte bu «mezbele»den bulup çıkarır.

II

FAŞİST İDEOLOJİ VE DEVLET YAPISI

Faşist ideolojinin genel çizgilerini belirtebilmek kolay değil[4]; çünkü faşizm, hiçbir zaman derli toplu bir öğreti, belirli bir sosyal ve siyasal felsefeyle ortaya çıkmadı. Faşizmde öğreti, eylemin ardından gelir; amacı, yapılıp biteni açıklamak ve haklı göstermektir.

Öyle de olsa, iki ana düşünce ağır basıyor faşist ideolojide: Sosyalist devrim korkusu ve liberal demokrasinin sorunlara bir çözüm getiremeyişi.

Faşizmin yolunu başta bunlar çizmiş ve çiziyor.

ÖZGÜRLÜK VE DEMOKRASİ DÜŞMANLIĞI

Faşizm, özgürlüğün ve demokrasinin düşmanı.

Özgürlüklere düşmanlık, onun birey karşısındaki tutumundan belli oluyor: Faşizm için önemli olan, kişiler ve onların özgürlükleri değil, bu kişilerin birleşmesiyle ortaya çıkan **«bütün»**.

Bu bütün karşısında önemsizdir birey; bütün uğruna kolayca harcanabilecek bir şeydir o. Kişisel haklar, ancak devletin istekleriyle çelişmediği ölçüde sözkonusu olabilir. Aslında hak yok, **«ödevler»** vardır bireyler için. Devletin dışında kişi sözkonusu olmayacağı gibi, herhangi bir gurup, örneğin sendikalar, siyasal partiler de sözkonusu değil.

4) Bu konuda özellikle bkz. Kerem NOYAN, Faşizmin Yalanları, İst. 1978.

Faşizm, eşitliğe de karşı: Yurttaşlar arasındaki eşitliğe olduğu gibi, kadın-erkek eşitliğine de. Alman faşistleri, kadın için bahis konusu başta üç şeydir diyorlardı: Çocuk, mutfak ve kilise.

Demokrasinin öteki ilkelerine de karşı: Halk egemenliği, seçim, güçler ayrılığı, siyasal partiler, özgür tartışma gibi ilke ve kurumları açıkça reddediyor faşizm.

Önemli olan, ulusal çıkarların belirlenmesi ve sağlanması. Onları ise kitleler kavrayamaz.

Kim kavrar? «Seçkinler».

Faşizm, bir **«seçkinler ideolojisi»**.

Özgürlük yerine otorite ve disiplin, eşitlik yerine hiyerarşi, nicelik yerine nitelik.

Özgürlükle demokrasiden anladığı bu faşizmin.

SOSYAL DEMAGOJİ

Faşizm, sosyalizme de düşman; sosyalist devrim korkusu, aslında çok önemli bir etken faşizmin ortaya çıkışında.

Toplumda işsizlik, açlık, sefalet mi var?

Faşizme göre, bunları sosyalizme gitmeden de gidermek olası.

Nasıl?

Sınıflararası mücadelenin yerini ulusal birlik almalı; emekle sermaye birbiriyle çatışacak yerde, aynı örgüt içinde uzlaşmalı.

Kim uzlaştıracak onları? Devlet otoritesi.

Toplumun tüm istekleri, faşist partide dile getirilecek ve devletçe gerçekleştirilecek.

Dikkat edilsin, önce devlet soyutlanıyor; sonra da, temeli iktisadi olan bir çelişki hukuksal yoldan çözülmeye çalışılıyor.

Ne var ki, hiçbir faşist rejimde bu çelişki çözülebilmiş değil.

> Örneğin İtalya'da ve Almanya'da, işçi - patron, kapitalist - emekçi gibi ayrımların örtülmesi için, hepsine birden **«üretimciler»** denilmiş ve **«üretimciler birliği»** içinde toplanmışlar; bu birliği gerçekleştiren araç da **«korporasyonlar»** olmuş. Ama İtalya ve Almanya'da, işçi sınıfının sermayece sömürülme oranının faşist rejim döneminde daha yüksek olduğu da istatistiklerle sabit.

İşçilerin serbestçe örgütlenmesi de engellendiğinden, bu sömürülme daha rahat olabilmiş. Rejim, devletçi olduğunu söylüyor ama, büyük sermayenin izin verdiği ölçüde.

Demek ki, devlet soyut değil; bir sınıfın, büyük sermayenin elinde bir baskı aracı. Çelişkileri çözmeye değil, örtmeye yarıyor.

Faşizm, sosyalizme karşı dedik. Ama Hitler'in partisinin adı «Nasyonal Sosyalist Alman İşçi Partisi». Gözettiği, büyük sermayenin çıkarları; ama antikapitalist sloganlar haykırıyor.

Nereden geliyor bu çelişme pekiy?

İkiyüzlülükten!

Faşizm, ikiyüzlüdür. Gerçek yüzünü maskeler; yığınların karşısına gerçek olmayan bir yüzle çıkar[5].

Hitler'in, partisinin adına «sosyalist» kelimesini yerleştirmesinin amacı, işçi sınıfının -hiç olmazsa- bir bölümünün desteğini sağlamaktı. Demokrasiye ettikleri ortada iken, Mussolini de «Encyclopedia Italiana»da şöyle yazıyordu: «... Eğer tarihte demokratik bir hükümet sistemi varsa, bu faşist hükümet sistemidir; çünkü bu sistem, demokrasinin yeni, otoriter bir biçimini yaratmıştır».

GERİCİ MİLLİYETÇİLİK VE SALDIRGANLIK

Faşist ideoloji içinde milliyetçilik önemli bir yer tutuyor.

Ne var ki, bu milliyetçilik, ne Batı'da ilk ortaya çıktığı zamanki gibi demokrat, ne de mazlum halklarınki gibi antiemperyalist[6].

Faşist milliyetçilik **gerici** ve **saldırgan.**

-İtalyan faşizminde milliyetçilik, eski Roma İmparatorluğu'nun büyüklük ve görkemine dayandırılmıştı: İtalyanlar o büyük ve görkemli ataların torunlarıydılar; öyle olduğu için de, İtalya, yeniden bütün Akdeniz'i ele geçirmeliydi. «Akdeniz, bizim denizimizdir!». Slogan bu!

Görüldüğü gibi milliyetçilik, dış politikada saldırganlığın

5) Faşizmin Türkiye örneğinde bu ikiyüzlülüğünü olaylara dayanarak ortaya koyan enfes bir yazı için bkz. Muzaffer ERDOST, Maskeler, Demokrat, 23 Temmuz 1980.

6) Bu ayırımlar için bkz. Murat SARICA, Hangi Milliyetçilik? Cumhuriyet, 21 Haziran 1977.

bir gerekçesi.

-Faşist milliyetçiliğin bir görünüşü de, güçlük anlarında birtakım «mitos»lar yaratarak, suçu başkalarının, örneğin Yahudiler'in, dış düşmanların, azınlıkların, bozguncuların, komünistlerin üzerine atması.

Böylece, kamuoyunun dikkati, güçlüklerin gerçek nedenleri üzerine değil de, ilgisiz başka konulara çekilmiş oluyor; faşist rejim güçlüklerle karşılaştıkça bu yola sık sık başvurmuş.

Hitler Almanya'sındaki «Yahudi düşmanlığı» bunun en ilginç örneği.

IRKÇILIK

Faşist ideolojinin dayandığı bir başka öğe de, **«ırkçılık».**

Özellikle Alman faşizminde olmuş bu; İtalyan faşizminin «Roma İmparatorluğu'nu diriltmek» özleminin yerini, burada **«üstün ırk»** düşüncesi almış. Nitekim Franko İspanyası'nda da «Hıristiyanlığın korunması» ön planda gelecektir.

İşin asıl şaşılacak yönü, «üstün ırk» düşüncesini ortaya atanlardan hiçbiri de Germen ırkından değil, Fransız ve İngiliz: Kont de Gobineau, Vacher de Lapouge, Houston Chamberlain.

Onların döktüğünü Alman faşizmi rahatça toplayabildi.

Alman faşizmine göre, üstün ırkların başında «Kuzeyli Aryen ırkı» geliyor; aşağı ırkların başında da Yahudiler ve renkli ırklar. Irklar arasında eşitsizlik düzenine uyulmalı; yoksa insanlık büyük felâketlerle karşılaşacak. Irkların karışmamasına da dikkat edilmeli; çünkü, «melezlik» de insanlığın yozlaşmasına yol açar. Nitekim Fransa'da başladı bile bu onlara göre.

Alman faşistleri zamanla, siyasal nedenlerin etkisiyle, Japonlar'la dostluk kurmak zorunda kalınca ırk konusundaki görüşlerini değiştirdiler; renkli ırkları aşağı ırklar arasında saymamaya özen gösterdiler; ama Yahudi düşmanlığını sonuna değin sürdürdüler.

İnsanlığın yüzünü kızartacak biçimde hem de...

TOTALİTER DEVLET VE TEK PARTİ

Faşist devlet bir diktatörlük; üstelik «totaliter» bir diktatörlük.

Yani, bireye hiçbir özgürlük tanımıyor. «Her şey devlet için; devletin dışında hiçbir şey». İlke bu!

– Faşizme göre, **iktidar halktan gelmez.**

Çünkü, bir yığın olarak insanlar, gerçek yararlarının ne olduğunu kavrayamaz; yalın ve değersiz isteklerin üzerine çıkamazlar hiçbir zaman. Tek yolu var yığınların yüksek amaçlara yönelebilmelerinin: Kendilerini, tarihi yaratacak olan büyük önderlere bağlamaları. Seçkinler, ya da tarihsel gelişme sonucu ulusa tanrısal bir gücün gönderdiği bir tek seçkin, **«önder», «yol gösterici», «başbuğ»**, devlete –tam anlamıyla– egemen olmalı; ışığıyla aydınlatmalı yolu, geleceği çizmeli.

Ulusal çıkarların belirlenmesi ve sağlanması böyle gerçekleşir ancak.

– Ulusun gerçek çıkarlarını benliğinde duyan önderin yanında, **parlamento önemini yitirmiş oluyor.**

Çünkü faşizme göre, parlamentonun gücünün yürütmeden çok olması, bir devletin çökme belirtisidir. Hükümeti, parlamentonun bir aracı olarak görmez faşizm. Yürütme organı, bir yandan parlamentonun denetimi dışında bırakılmış, öte yandan önderin egemenliği altına sokulmuştur; önder, birçok bakanlığı yürütür.

– Önder ile halk arasındaki ilişkiyi sağlayacak **tek bir parti** var.

Faşizm, ideolojisi gereği tek partili.

Parti, «milis» biçiminde örgütlenir; orduyu denetim altında tutmak, gerektiğinde onun yerini almak amacıyla böylesine askerî bir kadrolaşmaya gidiliyor.

– Önder, **plebisit yoluyla**, zaman zaman halka düşüncelerini açıklar.

Faşizm, halk egemenliğini ve seçimleri reddediyor ama, plebisite başvuruyor; iktidarının meşru bir temele dayandığını belirtmek amacıyla yapıyor bunu.

Ne var ki, tâ Napoléon'dan beri otoriter rejimlerin başvurduğu bu usul, bir kez bile, iktidardakilerin aleyhine sonuç vermemiş. Tek yanlı propaganda ve iktidardakilerin baskıları, sonucun iktidar lehine olmasını sağlamaya yetiyor. Halk için «evet» demekten başka bir yol, başka bir seçenek sunulmamış ona.

Görüldüğü gibi faşizm, parlamenter rejimin temel ilkeleri olan halk egemenliği, seçim, güçler ayrılığı, siyasal partiler, özgür tartışma gibi ilke ve kurumları açıkça reddediyor. Bunlar, Batı demokrasisinin, temelde burjuva sınıfının lehine işleyen kurumları. Doğru. Ama, -bir ölçüde de- halk kitlelerinin, emekçi sınıfların ağırlıklarını duyurdukları, duyurabildikleri kurumlar.

Faşizmin, Batı demokrasisini yadsırken, tüm olarak halka da karşı düşmesinin anlamı burada.

III

YENİ FAŞİZM

Birtakım eserlerde, faşizmin, Mussolini ve Hitler'in ölmesiyle «tarihte gömüldüğü» yazılıdır. Bilimsellik savıyla ortada dolaşan bazı eserlerde de buna benzer şeylere rastlanır.

Gerçekte Mussolini ile Hitler'in öldükleri doğrudur.

Ama faşizm ölmedi; direniyor.

Ona, yeni kisveler altında, bugün de dünyanın çeşitli ülkelerinde rastlıyoruz[7].

TARİHSEL NEDENLER

Bilindiği gibi, faşizm, tarihsel olarak, kapitalizmin emperyalist aşamaya girdiği, ilk sosyalist devletin kurulduğu ve tüm Avrupa'da işçi sınıfı hareketlerinin bilimsel sosyalist bir nitelik kazandığı dönemde ortaya çıktı. Neo-faşizmin ortaya çıkmasını hazırlayan ve serpilmesine olanak veren tarihsel ortam ise biraz daha farklıdır.

Önce neo-faşizm, İkinci Dünya Savaşı'nda, saldırgan faşist devletler yenilgiye uğradıktan sonra ortaya çıktı. Bu anlamda, geleneksel faşizm ile neo-faşizmin aynı kesintisiz çizgi üzerinde yer aldığını söyleyemeyiz. İkinci Dünya Savaşı'nda faşizmi yenilgiye uğratan güçlerin başında Sovyetler Birliği geliyordu; ama,

7) Bu konuda özellikle bkz. Patrice CHAIROFF, Yeni Naziler - Yeni Faşistler, (çev. Turhan Ilgaz), Cumhuriyet, 2 Haziran 1979 - 11 Haziran 1979.

hemen onun yanıbaşında ABD ve İngiltere vardı. Başta bu iki emperyalist ülke olmak üzere, İkinci Dünya Savaşı ertesinin tüm kapitalist devletlerinin «faşizm»e karşı duydukları öfke, Almanya'nın yenilgiye uğratıldığı anda sona erdi. Faşizme karşı duydukları öfke sona erdiği gibi, ona gereksinimleri de her geçen gün çoğaldı. Neo-faşist örgütlerin, savaşın sona erdiği yıl olan 1945 ya da en geç 1946-47 yıllarında kurulması bu görüşü doğruluyor.

Neo-faşizmin doğuşunu etkileyen ikinci olgu, sosyalizmin bir dünya sistemine dönüşmüş olmasıdır. Sosyalist sistemin kuruluşu ile, emperyalist-kapitalist sistem, yer yüzünün belirli bir bölümüne, alan olarak da sıkışmaya başladı. Emperyalist - kapitalist sistem, çevresinde oluşan sosyalist çemberi gevşetebilmek ve giderek kırabilmek için zorba ve saldırgan alternatifler yaratma gereğini duydu; hem de bu gereği her gün daha fazla duydu. İşte, bu açıdan, Soğuk Savaş yılları, neo-faşist örgütlerin boy atma dönemini simgeler.

Tek tek ülkelerde, demokrasi saflarının gitgide çoğalarak sosyalist saflara dönüşmesi ve politik iktidara adaylığını koyması dolayısıyla, bu ülkelerin burjuvazisi, neo-faşist seçeneği el altında bulundurmak zorunda kaldı. Burjuvazinin neo-faşist iktidar seçeneğini daima canlı tutma çabası başlıca iki nedenle açıklanabilir: Birincisi, değişen durumlar karşısında, «demokratik» ve «anti-demokratik» seçenekler arasında yeğleme yapma fırsatı yaratmak, böylece hareket rahatlığına kavuşmak; ikincisi de, faşist ideolojinin bilinen (komşusu açken tok yatan bizden değildir türünden) anti-kapitalist aldatmacalarından yararlanarak neo-faşist seçeneğine hizip tabanı kazanmak, ayrıca demokrasi saflarına ve son çözümlemede sosyalist harekete kazanılabilecek kitleleri kendi yönüne çevirmek.

Dünyadaki neo-faşist hareketlerin hemen tümünde ortak olarak varolan genel eğilim ve özellikleri nelerdir?

Bunları belirtmeden önce, üzerinde önemle durulması gereken bir nokta var.

Bugün, «neo-faşizm olgusu»nun görüldüğü çeşitli ülkelere göz attığımızda karşılaştığımız tablo şudur:

Bu ülkelerin bir bölümünde, neo-faşist örgütler, sosyal de-

mokrat iktidarların koltukları altında güçleniyor ve büyüyorlar. Almanya ve Avusturya bu konuda iki örnektir. Bilimsel sosyalistlerin başını çektiği sol ve demokrasi güçlerinin iktidar yolunda önemli adımlar attıkları (Fransa ve İtalya gibi) ülkelerde ise, neo-faşistler, bu yolun kapatılması için var güçleriyle çalışmaktalar. Faşist yönetim dönemini geride bıraktıktan sonra demokratikleşme yolunda henüz emekleme halindeki başka bazı ülkelerde (Portekiz, İspanya, Yunanistan), neo-faşizın, kendisi için vakit geç olmadan eski günlere dönmek için planlar kuruyor. Yine bazı ülkelerde (Lâtin Amerika ülkelerinin çoğunluğu ve Güney Afrika Cumhuriyeti) neo-faşizm iktidardadır. Bunların dışında, ABD ve İngiltere gibi iki büyük emperyalist ülke de neo-faşist kaynaşmalar içinde.

Ülkeden ülkeye görülen bu farklılık, genel eğilimler ve ortak özellikleri ortaya çıkarmada bazı güçlükler yaratıyor. Yine de, günümüzde, faşizmin, çeşitli ülke ve uygulama biçimlerine göre aldığı adlar (neo-faşizm, neo-nazizm, apartheid, askerî cunta, vb.) ne olursa olsun, hepsi de «neo-faşizm olgusu»nun çeşitli görünüşleridir.

NEO - FAŞİST ÖRGÜTLENME

Neo-faşist örgütleri başlıca iki grupta toplayabiliriz:

Bunlar, **doğrudan** faşist bir iktidar doğrultusunda örgütlenmiş örgütlerle, bunların ekseni çevresinde ve bunların desteğiyle kurulmuş **dolaylı** örgütlerdir.

Doğrudan iktidarı hedef gösteren örgütler de farklılıklar göstermekte: Bunların bir bölümü, parlamenter dağılım içinde önemli bir yer kapabilme yolunda çalışmaktadır; bir bölümü ise, küçük fraksiyon ya da kliklerin oluşturduğu silahlı terör örgütleridir. İlk sözü edilen örgütlerin seçimlere katılmakla yetinip, âdeta «parlamentarist» bir nitelik taşıdıklarını sanmak gibi bir yanlışa düşülmemeli; çünkü, bunlar da mutlaka, uydu silahlı örgütlerden –bunlara çoğu kez «Muhafız» ya da «Komando» gibi adlar konuyor– yararlanmaktadırlar.

Görüldüğü gibi, tıpkı faşizmin Birinci Dünya Savaşı ertesindeki deneyinde olduğu gibi, bir yanda Faşist Parti, öte yanda da, ona bağlı olarak, Hitler'in SS'leri ve Mussolini'nin Eylem

Birlikleri gibi faşist milisler sözkonusudur. Faşizmin tarihsel örgütlenme iskeleti neo-faşistlerce de korunmaktadır.

Dolaylı olarak tanımladığımız neo-faşist örgütler içinde, en başta, faşist gençlik örgütleri gelmektedir: Neo-faşist partilerle organik ilişkilerini daima yadsımış olan bu örgütler gerçekte onların en gözde militan depolarıdır; bunlar, aynı zamanda neo-faşizmin vurucu gücünün önemli bileşkelerinden biridir.

> Dolaylı örgütler arasında iki önemli örgütlenme türünden daha söz edilebilir. Bunlardan biri, **«Göçmen Dernekleri»**, öteki de **«Muharip Gazi»** dernekleridir. Göçmen Dernekleri, herhangi bir nedenle ülkelerinden kovulmuş ya da kaçmış faşistlerce oluşturulan ve neo-faşist propagandayı insan hakları perdesi arkasına saklamaya çalışan örgütlerdir. Muharip Gaziler ise, İkinci Dünya Savaşı'nda faşist Mihver saflarında çarpışan ya da faşist iktidarlara (özellikle İspanya, Portekiz ve Yunanistan'da) yararlı hizmetleri bulunan «emekli»lerce oluşturulan ve faşist geçmiş özlemini canlı tutmaya yarayan derneklerde bir araya gelmektedirler.

Neo-faşizmin geleneksel faşizmden tarihsel olarak farklı bir yönü de, uluslararası neo-faşist örgütler konusunda belirmektedir: Neo-faşistler, ortak bir strateji saptamak ve ideolojik eşgüdümü sağlamak için uluslararası neo-faşist ve neo-nazi örgütleri kurdular. Bunlar içinde en önemlileri, **«Dünya Nasyonal Sosyalistler Birliği»** ve **«Yeni Avrupa Düzeni»**dir; ayrıca, belirli ve düzenli aralıklarla **Neo-Nazi Enternasyonali** toplantıları da yapılmaktadır.

Yayınlar konusunda da, tıpkı örgütlerde olduğu gibi bir çeşitlilik ve bolluk sözkonusudur. Sayıca çok olmalarına karşın, neo-faşist yayınlar arasında günlük olanlar yok denecek kadar azdır. Büyük çoğunluğu politik ajitasyon ve propagandaya yönelik -haftada ya da ayda bir çıkan- yayınlardır. İdeolojik sayılabileek konuları işleyen yayın sayısı da göreli olarak azdır. Neo-faşist yayınlar arasında bildiri ve broşürler önemli bir yer tutmaktadır. Ayrıca, faşizmin klasikleri sayılabilecek kitapların unutturulmaması için, bunlar yeniden basılarak piyasaya sürülmektedir. Neo-faşist yayınların en önemli özelliği, finansman açısından büyük olanaklara sahip oluşlarıdır.

Neo-faşist örgütlerin ideolojisi üzerinde çok şeyler söylemek gereksiz. Birinci neden, faşizmin geleneksel tezlerinin temcit pilavı gibi yinelenip durmasıdır; ikinci neden, yeni geliştirilen tezlerin, geleneksel ideolojinin zaaflarını derinleştirerek onu daha da gerilere götürmesi. İdeolojik açıdan faşizmden neo-faşizme doğru gelen evrim, bir bataklıkta ilerleyen insana benzetilebilir: Faşist ideoloji, tıpkı bu insan gibi her yeni adımında biraz daha batağa saplanmakta; batağa saplandıkça, yeni bir adım atarak kurtulmaya çalışmakta ve her yeni adımda biraz daha batmaktadır.

Bugün, neo-faşist örgütlerin liderleri arasında, Hitler'in oğlu, torunu, üvey oğlu olduğunu kanıtlamaya çalışanların sayısı gitgide kabarmaktadır. Öyle ki, böyle giderse, neo-faşist ideolojiyi benimseme ile ruh hastası olma arasında doğrudan bir ilişki bulunduğunu söylemek, neredeyse inandırıcı bir açıklama biçimi sayılabilecektir. Neo -faşist ideologlar, klasik faşist ideolojiyi soldaki bazı ideolojik renklerle bezeyerek, gerçeküstücüleri bile imrendirecek bir tablo yaratmaktadırlar. Gerçek olan bir şey varsa, neo-faşist ideoloji bütününde, Yahudi düşmanlığı, milliyetçilik, ırkçılık gibi öğeler gitgide silikleşerek **anti -sosyalist öz** -tüm çıplaklığı ile- açığa çıkmaktadır.

Neo-faşist stratejiye gelince, onu **«terör stratejisi»** olarak da adlandırabiliriz.

Terör stratejisinin ikili bir amacı vardır: Bir yanda, başta bilimsel sosyalistler olmak üzere, demokrasi güçlerine ağır darbeler indirilmesi; öte yanda, terörün yaratacağı ürkeklik ve kararsızlık ortamında, faşizmin kitlesel tabanını genişletmek yolunda yararlanılması.

Terör stratejisi, çeşitli eylem biçimlerinde somutlamaktadır:

En «gözde» eylemler, politik cinayetler ve bombalı, silahlı saldırılardır. Bu eylemlerin boyutları, işçi sınıfı hareketinin ve tüm anti-faşist güçlerin mücadelecilikleri ile ters orantılı olarak azalmakta ya da çoğalmaktadır. İkinci tür eylemler, her ülkede görülmemekle birlikte, **«güvenlik güçlerine yardım»** olarak adlandırabileceğimiz eylemlerdir. Bunlar arasında, her türlü ilerici

eylemin, «yasal» gerekçelerle ve «zorla» sabote edilmesi önem taşımaktadır. Neo-faşistlerin, çok sevdikleri bir başka eylem biçimi de, kutlama törenleri ve dayanışma toplantılarıdır: Faşist mirasa sahip çıkıldığının bir kanıtı olarak, Hitler ve Mussolini'nin ve her boydan neo-faşist «önder»in doğum ve ölüm günlerinde törenler yapılmakta; ve ayrıca, Nürnberg Mahkemesi'nde ya da daha sonra cezalandırılan faşistler için dayanışma günleri düzenlenmektedir.

Sonuç olarak diyebiliriz ki, neo-faşist olgusunun faşizmin bir devamı olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Ama bunun hemen yanında, geleneksel faşizm ile neo-faşizm arasında bir özdeşlik kurulmamalıdır. Neo-faşizm, kapitalizmden sosyalizme geçiş çağının ileri bir aşamasında ortaya çıkan bir olgudur. Bu açıdan, emperyalist-kapitalist sistem için neo-faşizm, ölümü yaklaşan bir hastanın son iyileşme belirtisinden başka bir şey değildir.

KAYNAKLAR

CHAIROFF, Patrice, Yeni Naziler - Yeni Faşistler, (çev. Turhan Ilgaz), Cumhuriyet, 2 Haziran 1979 - 11 Haziran 1979.

DIMITROV, Georg, Faşizme Karşı Birleşik Cephe, (çev. Ali Özer), 2. bası, İst. 1974.

DUVERGER, Maurice, Diktatörlük Üstüne, (çev. Bülent Tanör), İst. 1965.

FETHİ Naci, Az Gelişmiş Ülkeler ve Sosyalizm, İst. 1965.

FETHİ Naci, Emperyalizm Nedir? İst. 1965.

FETHİ Naci, Az Gelişmiş Ülkelerde Askerî Darbeler ve Demokrasi, İst. 1966.

FRIEDRICH, C./BRZEZINSKI, Z., Totaliter Diktatörlük ve Otokrasi, (çev. Oğuz Onaran), Ank. 1964.

GUERIN, Daniel, Faşizm ve Büyük Sermaye, (çev. Bülent Tanör), İst. 1975.

LACOSTE, Yves, Sınıf Açısından Azgelişmişlik, (çev. Sevil Avcıoğlu), İst. 1966.

LEVERENZ, E. Komünist Enternasyonal'de Faşizmin Tahlili, (çev. Yalçın Doğan), 2. bası, Ank. 1979.

MACCIOCCHI, Maria A., Faşizmin Analizi, (çev. Cemal Süreyya), ist. 1977.
ÖZEK, Çetin, Direnen Faşizm, İst. 1966.
POULANTZAS, Nicos, Faşizm ve Diktatörlük, (çev. Ahmet İnsel), İst. 1980.
SARICA, Murat/AYBAY, Rona, Faşizm, 2. bası, İst. 1965.
SARICA, Murat, Siyasî Düşünce Tarihi, 2. bası, İst. 1977.
THOREZ, M., Faşizm ve Anti - Faşist Güçbirliği, (çev. Hüseyin Yavuz), Ank. 1979.
TOGLIATTI, Palmiro, Faşizm Üzerine Dersler, (çev. Şiar Yalçın/Yüksel Demirekler), 2. bası, Ank. 1979.
TÜTENGİL, Cavit Orhan, Az Gelişmenin Sosyolojisi, İst. 1970.

BÖLÜM IV

TÜRKİYE'DE DEMOKRATİK GELİŞİM: SORUNLARI VE GELECEĞİ

Türk siyasal yaşamının, bugün, göze ilk çarpan özelliklerinden biri şudur: **Demokrasi, «egemen» siyasal ülküdür.** Siyasal tablo, «demokrasi adına» yapılan mücadeleler ve onların doğurduğu sorunlarla doludur. Sınıflı bir toplum olmanın zorunlu bir sonucu olarak ortaya çıkan çeşitli siyasal güçlerin büyük bir çoğunluğu «demokrasiden yana» olduklarını ileri sürüyorlar. Otoriter eğilimler, –hattâ «1971 rejimi»nde olduğu gibi faşist uygulamalar– siyasal yaşamı zaman zaman karanlığa gömmesine karşın, geniş zaman boyutları içinde ele alındığında, Türkiye, –gözle görülür biçimde– bir **demokratikleşme süreci** içindedir.

Bu sürecin içine ne zaman ve nasıl girer Türkiye? Bugün hangi aşamasında bulunuyoruz bu sürecin? Türkiye'de demokratik mücadelenin ortaya çıkardığı sorunlar nelerdir?

Ve nasıl bir gelecek beklemektedir kendisini?

I

TÜRKİYE'DE DEMOKRASİNİN KAYNAKLARI

Türkiye'de demokrasi ve onun sorunları, aslında İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra siyasal gündemin başına geçer. Ne var ki, gündemi o içeriğe kavuşturan, daha önceki gelişmelerdir.

Türkiye'de demokratik sürecin kaynakları, zaman içinde nereye kadar uzanır?

Bir görüş, bu sürecin başlangıcını **«Koçi Bey risâlesi»** ne kadar götürmektedir[1]; ama, asıl anlamlı çizgiler, 19. yüzyıldaki gelişmelerin içinde ortaya çıkıyor.

19. yüzyılın, Türk toplumu için başta gelen iki özelliği vardır: **«Kapitalizmin girişi»** ve **«Batı kurumlarının kabulü».** Bu

1) Bkz. Bahri SAVCI, Demokratik Yapı Sorunumuz, Cumhuriyet, 5 Mart 1974.

birbirine bağlı iki olay, Türkiye'de hemen bütün kurumlardaki değişikliği belirlerken, demokrasinin iktisadi ve sosyal çerçevesiyle tipini de belirler.

Gerçekten, daha 16. yüzyılın sonlarında **«Klasik Osmanlı Düzeni»**nde bir gerileme, giderek bir çözülme başlar. 19. yüzyılın başlarında, Osmanlı toplumunun, sosyo-ekonomik ve kültürel açılardan Batı karşısındaki geriliği artık çok açıktır.

Fakat, önce nedir «Klasik Osmanlı Düzeni»?

KLASİK OSMANLI DÜZENİ

Osmanlı devleti, bir **«hükümdarlık»** (monarşi) idi.

Başta, iktidara **«miras yoluyla»** geçmiş, bir «hükümdar» vardır. O zamanki egemenlik anlayışının bir sonucu olarak[2], bütün devlet yetkileri onda toplanmıştır. Kuşkusuz, bütün bu yetkilerin hepsini kullanan o değildir. Başta «sadrazam» olmak üzere, birçok yardımcılar, devlet işlerini «tedvir» etmektedirler; ama hepsi de, «padişah adına» kullanmaktadırlar bu yetkileri.

Ve **«sınırsız»**dır padişahın iktidarı.

Klasik Osmanlı rejimi, **«mutlak»** bir hükümdarlıktır. Kuramda öyle değildir aslında; padişahın yetkilerinin dinsel, ahlâkî, örfî sınırları vardır, ama uygulamada -birkaç nadir örnek dışında- etkisiz kalmaktadır bu sınırlar.

Rejimin bu mutlak niteliği, İmparatorluğun son yüzyılında değişikliğe uğramaya başlayacaktır ancak; önce «uygulama»da, sonra «hukuksal» olarak... Böylece, «mutlak» hükümdarlık, «meşruti» (anayasalı) hükümdarlığa dönüşecektir.

Profesör Tarık Zafer Tunaya'nın deyimiyle, bir **«askerî toprak devleti»**dir Osmanlı devleti[3].

Gerçekten, özellikle 14. ve 15. yüzyıllardaki Osmanlı ekonomisinde mevcut bulunan üretim güçleri ve bunların düzeyi, -her Orta Çağ ekonomisi gibi- **emek** ve **toprak** ile belirlen-

2) Bu konuda bkz. Halil İNALCIK, Osmanlılarda Saltanat Veraseti Usulü ve Türk Hâkimiyet Telâkkisi ile İlgisi, SBFD., c. WIV, sy. 1, s. 69-94; aynı yazarın, Osmanlı Padişahı, SBFD., c. XIII, sy. 4, s. 68-79.

3) Tarık Zafer TUNAYA, Türkiye'nin Siyasî Gelişmeleri, İst. 1970, s. 280. Bu konuda en son ve özgün araştırma olarak bkz. Taner TİMUR, Osmanlı Toplumsal Düzeni, Ank. 1979.

miştir. Bundan dolayı, klasik Osmanlı ekonomisi, aslında bir **«köylü ekonomisi»**dir. Kentlerde merkezleşen sanayi, ekonominin bütünü içinde ufak bir yer tutar. Üretim güçlerinin bu düzeyinde, asıl önemli olanı, **toprağın mülkiyeti «devlet»indir:** «Mülk sultanındır»; sultanın, yani devletin. Çünkü sultanla devlet özdeştir. Öyle olunca, Osmanlı toplumunda devleti temsil edenler egemen sınıftır.

Bunlar, **«saray - ulema - asker üçlüsü»**dür.

Toprağın yanında, bir diğer üretim etkeni olan emeği, **«reaya»** denen köylüler temsil eder. Ne var ki, toprağın mülkiyetinden yoksun, toprak üzerinde «ırsî ve daimî bir kiracı» durumundadır onlar; devlet yönetimine katılmaz, tâbi olurlar yalnızca.

Toprağın işlenişi ve artık ürünün reayadan, -toprağın asıl sahibi olan- devlete geçişi, **«tımar sistemi»** aracılığıyla olmaktadır. Tımar sistemi ise, -geniş anlamıyla-, belli bir bölge vergilerinden bir bölümünün, padişahca bir kimseye tahsis edilmesidir; buna karşılık, o kimse, Osmanlı ordusuna, -elde ettiği gelire göre- belli sayıda asker sağlamakla yükümlüdür. Böylece, devletin tarımsal temeli ile askerî politikası arasında bir ahenk kurulmuştur.

Öyle ki, ilerde Osmanlı Devleti'nin çöküşü başladığında, bu çöküş ile tımar sisteminin çöküşü arasında bir koşutluk olduğu görülecektir.

BAĞIMSIZ İMPARATORLUKTAN BAĞIMLI İMPARATORLUĞA

Daha 16. yüzyıl sonlarından başlayarak, gitgide çözülen bu düzenin, 19. yüzyılın başlarındaki tablosu şöyledir:

-Gerek tarım ve gerek sanayi kesimlerinde üretici güçlerin gerilemesi, giderek yıkılımı sonucu olarak, **iktisadi yapıdaki çöküntü** gözle görülmektir.

Mülkiyeti aslında devletin olan temel üretim aracı toprağa, **ayan** ve **derebeyler** sahip çıkmıştır. Öyle olunca da, artık-ürünün reayadan alınış biçimi de değişmiştir: Tımar sahibinin dolaylı biçimde aldığı artık-ürünü, toprağın yeni sahipleri dolaysız bir biçimde alır olmuşlardır; hem de miktarını arttırarak... Üstelik, derebeyler, tarımdan aldıkları artığın merkezî otoriteye düşen

payını vermez olmuşlardır. Üretim ilişkilerindeki bu değişme, reayanın daha fazla sömürülmesi demekti. Gitgide artan iktisadî baskıya, reayanın can ve mal güvenliğini ortadan kaldıran siyasal baskı da eklenince, köylü, toprağı bırakmak zorunda kalmıştır; bu da tarımsal üretimin düşmesi demekti.

Yeni oluşan ayan ve derebeylerin egemenliği gün gelir belgelenir de, 1808 yılında, Anadolu ve Rumeli ayanları ile padişah arasında imzalanan **«Senedi İttifak»**, hükümdarın yetkilerini kısıtlamaya kalkar. Bir ileri atılımın değil, aslında merkezî otoritenin zayıflamasıyla feodaliteye doğru çözülmenin bir simgesidir bu belge.

Bu belgeyi, İngiltere'de feodal beylerle kral arasında imzalanan ve kralın karşısında beylere birtakım haklar tanıyan 1215 tarihli **Büyük Şart** (Magna Carta)a benzetenler vardır.

1215 ile 1808 yılları arasındaki korkunç zaman farkını görmemek bir yana, her iki toplumdaki gelişmelerin tersliğinin de farkında değil bu görüş. Öteki Avrupa ülkelerinden farklı olarak, İngiltere'de, başlarda, ülkeye yerleşebilmek için, Norman krallar da feodalitenin gelişmesine çalışmışlar. Osmanlı Toplumunda ise gelişim, tersine, güçlü merkeziyetçilikten feodaliteye doğru çözülme şeklinde oluşmuş.

Böyle bir çözülmenin ifadesi olan bir belge nasıl ileri bir nitelik taşır?

Senedi İttifak, aslında sonradan türeyen ayan ve derebeylerin zorbalığını meşrulaştırmaya çalışan –ve bir yazarın haklı olarak dediği gibi– bir «utanç belgesi»dir. Bir süre sonra, padişah da, kendini güçlü hissettiği bir anda bu belgeyi yırtmış atmıştır.

Toplumdaki çöküntünün yanı sıra, Batı'nın sanayi ürünleri ülkeyi tehdide başlamış, **sınaî üretim** düşmüş, hattâ kesin bir yıkılımın eşiğine gelmiştir; gelmiştir, çünkü, Osmanlı Toplumu'nun, 17. yüzyıla kadar uzanan döneminde, mevcut üretim ilişkileri giderek dış etkenler, toplumun –Batı'da olduğu gibi– **«kapitalist üretim»**e çevrilmesine olanak sağlayamamıştı.

–İktisadî yapıdaki bu çöküntü, toplumun tüm üst yapı kurumlarını da etkilemiştir. Tımarların bozulmasıyla başta **ordu** çökmüş, Osmanlı Devleti askerî yönden de Batı karşısındaki üstün durumunu yitirmiştir. Ordunun zayıflamasının yanı sıra, –Batı'nın da desteklediği– milliyetçi öğelerin güç kazanması,

İmparatorluğun toprak yitirmesine neden oluyordu.

Diğer birtakım nedenlerle birlikte bütün bunlar, bir yandan devletin gereksinimini arttıran, öte yandan da gelirlerini eksilten nedenler olmaktaydı; artık, devletin giderleri, gelirlerinden birkaç kat yüksekti.

19. yüzyılın başlarında Osmanlı toplumunun tablosu işte budur.

Ne yapmak gerekiyordu?

Başlarda iki görüş ağır basar:

Bir yandan, Osmanlı Devleti'nin geleneksel anayasasını oluşturan **Şeriat hükümlerine dönülmesi** ve bu hükümlerin tam uygulanması.

Öte yandan, Batı'ya öykünerek, -ordudan başlayan- bir reform hareketiyle kalkınmaya çalışılması.

Kısacası, **Batılılaşmak.**

BATILILAŞMANIN ANLAMI

Kimler istemektedir Batılılaşmayı?

Yönetici kadronun belli bir kesimi ile birkaç iyi niyetli aydın, Batı kurumları topluma aktarılınca geriliğin üstesinden gelinebileceğine ve böylece çökmekte olan İmparatorluğun kurtarılabileceğine inanmışlardı. Ama Batılılaşma hareketinin asıl itici gücünü, **Osmanlı egemen güçleriyle, Batı kapitalizminin** kendisi oluşturmaktaydı: Başta **sivil-asker bürokrasi,** artık-üründen aldıkları paylarla biriktirilen servetlerini ve canlarını güven altına almak istiyordu; Batılılaşmanın ilk ve en ateşli savunucuları bunlar olmuştur. İkinci olarak, temel üretim aracı olan toprağın yeni sahipleri, **eşraf, ayan** ve **derebeyler,** fiilî olarak elkoydukları toprağın hukuksal olarak da mülkiyetini ister olmuşlardı; Batı'nın özel mülkiyete ilişkin hukuk kuralları bunu sağlayacaktı kendilerine. Üçüncü olarak, **ticaret ve finans kesimlerine egemen işbirlikçi azınlıklarla** (levantenler), **yabancı uyruklu tacirler,** toplumda, liberal ekonominin tüm gereklerinin yerine getirilmesini istemekte ve Batılılaşmadan bunu anlamaktaydılar.

Batılılaşmanın bir büyük desteği de, **Batı'nın asıl kendisidir:** Çünkü, o yıllarda sanayi kapitalizmini bütün temelleriyle kurmuş olan Batı, bir yandan sınaî ürünlerini satabilecek, öte

yandan da sınaî üretim için ucuz hammadde sağlayacak dış pazarlara gereksinim duymaktaydı. Bu nedenle gümrük duvarlarının kaldırılması, ticaret ve mülkiyet haklarının yabancı uyruklulara da tanınması ve yabancıların can ve mala ilişkin haklarının güven altına alınmasında çıkarları vardı Batı'nın. Batılılaşma, işte bütün bu olanakların kapısını açacaktı.

Böylece, Osmanlı toplumunda, artık-ürünü ele geçiren kesimle, Batı'nın istekleri bu dönemde birbirine uygun düşüyordu. Öyle olunca oda, -hiç çekinilmeden- tam bir **«liberal uygulama»**ya geçildi ve Batı kurumlarını topluma aktarmalar «reform» diye halka sunuldu. Batı'nın, azınlıkların oluşturduğu işbirlikçi burjuvazinin güvenliğini sağlayıcı, yani aslında ülkenin sömürgeleştirilmesine yol açacak olan istek ve önerileri, -önce 1838 tarihli Ticaret Andlaşması ile başlayarak[4]- 1839 Gülhane Hattı Hümayunu'nda, 1856 İslâhat Fermanı'nda, 1858 Arazi Kanunnamesi'nde ve nihayet tarihimizde Batılı anlamda ilk anayasa olan 1876 Kanunu Esasî'sinde -bürokrasi eliyle- karşılanmaya çalışılmıştır.

Toplumdaki egemen güçlerle, Batı'nın çıkarları bir uyuşum gösterince, Batı kapitalizminin Türkiye üzerindeki emelleri de gerçekleşmiş oldu. Bu, Osmanlılar'ın **yarı sömürge** olmaları demekti. Bu anlamda, **Batılılaşma ile Osmanlıların yarı sömürgeleşmesi birbiriyle özdeştir.**

Batı'ya benzemek için Batı kurumlarını aktarmak, **halka karşı halk için** yapılmıştı. Bütün bu çabalar, hep halktan kopuk, giderek halkın zararına ve tepeden inme bir nitelik taşıyınca, Batıcılar, halka ters düşecek ve toplum, iki yüzyıla yakın bir süredir süren bir **ikileşmenin** içine itilecekti. Gerçekten Batıcılar, Batılılaşalım derken, Batı'nın özellikle askerî, siyasal, pedagojik ve bazı kültürel kurumlarını aktarma yoluna gitmişler, bu arada **lâikliği** bir kurtuluş ilkesi olarak görmüşlerdir. 19. yüzyılda, Osmanlı toplumunda kapitalist bir düzenin kurulmasının iç ve dış olanakları kalmamıştı; millî bir burjuvazi doğmamıştı, artık yaratılamazdı da. Batılılaşma ise, yabancı bir sosyal sistemin, giderek emperyalist olacak olan kapitalizmin ideolojisine, çıkarlarına uygun bir ortam yaratabilirdi ancak; nitekim öyle oldu.

4) Bu konuda özellikle bkz. Orhan KURMUŞ, Emperyalizmin Türkiye'ye Girişi, İst. 1974.

Batcılar, işte bunu görememişlerdir.

> Devleti o günün Batı modellerine uyarak kurtarmak isteyenler de ikiye ayrılıyor zamanla: Bir görüş, reformların **yukarıdan aşağıya ve devlet eliyle** yapılmasını öneriyor; Ahmet Rıza Bey ile Ziya Gökalp savunuyor bu glörüşü. Diğer bir görüşe göre, burjuva yetişebilmesi için, yani «teşebbüsü şahsî»nin gelişebilmesi için, **merkezî devletin zayıflaması,** «ademi merkeziyet» gerekiyor. Bu görüşü de Prens Sabahattin Bey savunuyor. Türkiye'de uzun süre etkinliğini sürdürecek iki siyasal akımın temelleri atılmış oluyor böylece. Birinci görüşün en önemli temsilcileri, İttihat ve Terakki ile -1960'ların sonuna kadar- CHP'dir; 27 Mayıs Hareketini de bu doğrultuda değerlendirmek gerekiyor. Hürriyet ve İtilâf, Terakkiperver Fırka, Serbest Fikra, Demokrat Parti ve AP... de ikinci akımın temsilcileridir.

İmparatorluğun yarı sömürge haline gelişi, özellikle İstanbul ve İzmir gibi liman kentlerinin nüfus yapısında açıkça görülüyor: Bu kentlerde, yabancı sermayeyle işbirliği yapan bir **«komprador burjuvazisi»** doğmuştur; Saray ve büyük paşalar da bu emperyalist sömürü düzeninden pay alan zümrelerdi.

İstanbul'un bu işbirlikçi -ve çoğu da Rum, Ermeni olan- burjuvazisinin İmparatorluk ekonomisinde kurduğu tekelci sömürü sisteminden yararlanamayan ticaret burjuvazisi ise, Makedonya'da, özellikle Selânik'te üslenmiş durumdaydı. Bunlar, İstanbul'da meydana gelecek bir iktidar değişikliğinin, kendilerine, bu tekelci sistemi yıkmak fırsatını vereceğini umuyorlardı. Bu arada, meşrutî ve liberal bir rejim yanlısı Jön Türk aydınları da gizli olarak örgütleniyor ve İstanbul'a karşı harekete hazırlanıyorlardı[5].

1908 İkinci Meşrutiyet hareketi ve onun İttihat ve Terakki iktidarı, -Balkanlar'ın milliyetçi havasından etkilenen- ilerici sivil ve asker aydınlarla, Makedonya ticaret burjuvazisinin özlemlerini temsil eder. İttihat ve Terakki iktidarı, bir adım daha atarak, İngiliz ve Fransız emperyalizmine karşı **«millî iktisat»** denemesine girişir: 1914'de kapitülasyonları kaldırır; İmparatorluğun para çıkarma yetkisini Osmanlı Bankası'nın elinden alır; tarımı ve sanayii teşvik edecek yeni bir gümrük sistemi kurar;

5) Bu konuda çok ilginç bir araştırma için bkz. Sina AKŞİN, Jön Türkler ve İttihat ve Terakki, İst. 1980.

devlet eliyle **«millî tüccar»** yaratma politikası güder.

Ne var ki, bütün bu denemeler başarı sağlayamadı: Yarı-sömürge toplum yapısı değişmeden, olduğu gibi kaldı; Fransız ve İngiliz emperyalizmine karşı çıkan İttihat ve Terakki kadrroları, sonuçta İmparatorluğu, «Alman emperyalizmi ve militarizmi»-nin kucağına atmaktan başka bir şey yapamadılar.

İmparatorluk sonunda dağıldı ve elde kalan son toprak parçasında, Anadolu'da Millî Bağımsızlık Savaşı başladı.

MİLLİ BAĞIMSIZLIK VE KATKILARI

Millî Bağımsızlık Savaşı, asker-sivil aydın kadroların –Anadolu eşrafıyla birlikte– yürüyüp gerçekleştirdikleri bir orta sınıf hareketiydi. Bu hareket, sonuç olarak,.emperyalizmin Türkiye'deki nüfuzuna darbe vuran «millîci» ve «antiemperyalist» bir hareket olmuştur: Devrimci-milliyetçi kadrolar, bir yandan emperyalizmin müttefiki bazı siyasal organ ve kurumları (padişah, saltanat ve hilâfet...) ortadan kaldırırken ve giderek Cumhuriyet'i ilan ederken; öte yandan, emperyalizme karşı verilecek asıl mücadelenin iktisadî bir mücadele olacağını da biliyorlardı. Ancak bu mücadelenin yollarının neler olacağı konusunda berrak bir düşünceleri yoktu. Daha doğrusu, o günkü koşullarda kapitalizmden başka bir sistemin uygulanmasına olanak olmadığına göre, soru şöyle ortaya konabilirdi.

Nasıl bir kapitalizm uygulanacaktı?

Liberal mi, yoksa **devlet müdahaleciliğine açık** bir kapitalizm mi?

1923 yılında, İzmir'de, Türkiye'nin ekonomik geleceğini kararlaştırmakla görevli bir kongre toplanır: **İzmir İktisat Kongresi.** Kongrenin havasına Anadolu'nun ve İstanbul'un varlıklı sınıf temsilcileri egemen olur ve Kongreden liberalizm yararına bazı kararların çıkarılmasını sağlarlar. 1923'ten sonra izlenecek iktisat politikası, böylece **«liberal bir politika»** olacak, devletin iktisadî yaşam içindeki rolü silikleşecekti.

Ne var ki, özel girişim öncülüğünde kalkınma politikasının başarı sağlamadığı ve sağlayamayacağı –çok geçmeden– görüldü. 1929 yılında Dünya İktisadî Bunalımı'nın patlak vermesi ve devletçi bir politikaya gidilmesini zorunlu kıldı: 1923-1931 yılla-

rı arasında girişilen «millî girişimci» yaratma çabası, sonuçta, -yabancı iş çevreleriyle uzlaşmaya yatkın- işbirlikçi bir sınıfın gelişmesine yol açmıştı; 1932'de başlayan ve 1945'e kadar sürecek olan dönem, artık **«devletçilik»** yılları olacaktı. Devlet, iktisadî yaşamda doğrudan doğruya girişimci rolünü oynayacak, sadece (demiryolları.. gibi) birtakım altyapı yatırımlarını yapıp, bunları özel girişimin yararına sunmakla yetinmeyecekti.

> Ancak, burada çok önemli bir noktaya işaret edelim: Türkiye'de devletçilik, kapitalizmin zıddı olan bir sistem olarak düşünülmemiş, tersine kapitalizmi geliştirici bir yedek güç olarak ele alınmıştır; «Devlet kapitalizmi» sözü de bunu belirtir. Türkiye'de devletçilik, en sorumlu mevkide olanlarca bile, «özel girişimin yapabildiğini ona bırakmak, yapamadıklarını yapmak ve olanak olduğunda yine ona devretmek» biçiminde anlaşılmış ve uygulanmıştır.

Ne var ki, devletçilik politikası, her şeye karşın, ülke ekonomisinin temel yapısının kurulması, iktisadî bağımsızlığın sağlanması yolunda önemli kazançlar sağlamıştır: Bunların başında, özellikle 1933'ten sonra **yabancı ortaklıkların millîleştirilmesine** hız verilmesi, 1933-1938 yılları arasında **ilk 5 yıllık kalkınma plânının** uygulanması gelir; ayrıca, özel sermayenin -kârlı bulmadığı için- kurmaya girişmediği bazı modern kuruluşlar, fabrikalar yine devlet eliyle kurulmuştur; bu arada, Osmanlılardan kalma dış borçların da ödenmesine devam edilmiştir.

Devletçilik politikası, bütün hatalı tutumlarına karşın, -dış yardım ve borçlanmalar olmaksızın- ülkenin kendi kaynaklarıyla kalkınabileceğini, sanayileşebileceğini tanıtlamıştır. Bu politika sayesindedir ki, genç Cumhuriyet, emperyalist devletlerin nüfuz alanı olmaktan -büyük çapta- kurtulmaya başlamış, «millî iktisat, millî sanayi» hedefine yaklaşmayı başarmıştır. Böylece, 1931-1945 yılları arasında uygulanan devletçilik politikası, Türkiye'nin son 150 yıllık sömürgeleşme tarihinde emperyalizme karşı yürüttüğü en ciddî ve tutarlı başkaldırış oldu.

Ne var ki, Türkiye'de emperyalizme yarayışlı ortamı da kökünden silip atamadı; emperyalizmin yerli ortaklarını ortadan kaldıramadı; millî ve bağımsız bir ekonomiyi bütünüyle gerçekleştiremedi. Bu durum, İkinci Dünya Savaşı ertesinde, iktisadî,

sosyal ve giderek siyasal plânda bambaşka bir gelişmeye kapıları açacaktır.

İkinci Dünya Savaşı ve ertesi, dünya tarihinde olduğu gibi, Türkiye tarihinde de bir dönüm noktasıdır.

II

TEK PARTİLİLİKTEN ÇOK PARTİLİLİĞE

İkinci Dünya Savaşı ertesinde, Türkiye'nin iktisadî ve sosyal tablosu hayli ilginçtir. Siyasal iktidar, Cumhuriyet'in ilk yıllarından beri **asker-sivil bürokrat kadroların** elindedir. Ne var ki, o yıllardan bu yana -bir ölçüde- burjuvalaşmış olan bu kadrolar, toplumda çeşitli sınıf ve zümrelerin muhalefeti ile karşı karşıyadır:

-Başta, özellikle İkinci Dünya Savaşı sırasında daha da palazlanan, **ticaret ve maliye burjuvazisi** (ihracat ve ithalâtçılar, bankerler ve tefeciler...) muhalefet etmektedir. Aydın bürokrat kadroların hâlâ iktidarda söz sahibi oluşu, onların daha büyük kâr hayallerini köstekleyen bir engeldir. Oysa bu kadroların iktidardan indirilmesi, yabancı sermayeyle ortaklıklar kurma, giderek «emperyalizme bütünleşme» yolunu daha da açacak, yeni ve daha büyük sömürü alanları doğurabilecektir.

-**Eşraf ve toprak ağaları** muhalefet etmektedir. Bir «toprak reformu» yapmamış da olsa, «Köy Enstitüleri» gibi önlemlerle köylü kitlelere -bir ölçüde- ışık götürmeyi başarabilmiş aydın bürokrasinin, bir gün, köylü kitlelerin uyanışında daha da başka önlemlere başvurmasından kaygı duymaktadır. Hele, büyük toprak çıkarlarını sarsacak Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun 1945 yılında kabul edilmesiyle, tarım kesimindeki egemen zümrelerin hoşnutsuzluğu büsbütün artmıştır. Böylece, bütün bunlara son vermek için, onlar da iktidarda söz sahibi olmak istemektedir.

-Daha kötüsü, küçük memuru, işçisi ve fakir köylüsü ile büyük **halk yığınları** hoşnut değildir iktidardan. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sırasında, -biraz da bürokrasinin beceriksizliklerinin doğurduğu- sıkıntılar küçük memur ve işçileri iktidardan soğutmuş; fakir köylüler ise -başta toprak reformunun yapılmamış olması yüzünden- Cumhuriyet'in nimetlerinden yararlana-

mamıştır.

– Bu tepkilere, İkinci Dünya Savaşı sonlarında **totaliter rejimlerin yıkılışı** ve **demokrasinin üstünlüğü** de eklenmiştir.

Böylece, iç ve dış zorunluluklar, tek partili dönemden çok partili döneme geçişi gerektirmektedir; ve «ideolojik» bir engel de yoktur buna. Asker - sivil bürokrasinin bir siyaset felsefesi olarak kabul ettiği, devlet - toplum ilişkilerinde de uyguladığı, **«Kemalizm»**, bu geçişe engel değil. Aslında «pozitivist», «lâik», «milliyetçi» ve «antiemperyalist» olan Kemalizm[6] çok partili demokrasiye inanıyor: Cumhuriyet'in ilk yıllarından başlayarak bir «tek parti» yönetimine gidilmişse, büyük reformlar için gerekli görülmüştür de ondan; yoksa, asıl amaç, «çağdaş uygarlık» düzeyine varmak, Batı'ya karşın Batılı olmak ve Batı'nın en büyük özelliği olan «çok partili demokrasi»ye geçmek. Nitekim, Atatürk daha yaşarken iki kez denemesi de yapılmış bu geçişin: 1925'te Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası, 1930'da da Serbest Fırka kurulmuş. Ne var ki, her ikisi de başarısızlıkla sonuçlanan denemelerdir bunlar.

Geleceğin iktidar adayı **Demokrat Parti,** işte böyle bir ortamda doğar (7 Ocak 1946) ve kısa zamanda gelişir.

Başka partiler de ortaya çıkar; ve doğal olarak, «solcu» partiler de kurulur. Bunların içinde ikisi, Şefik Hüsnü'nün **Türkiye Emekçi ve Köylü Partisi** ile, Esat Adil'in **Sosyalist Parti**'si ilk akla gelenler; ikisi de gerçekten solcu ve ciddi partiler. Ne var ki, zamanın sıkıyönetimince – çok geçmeden – kapatıldılar.

Niçin?

Çünkü, çok partili yaşama geçmek isteyenler, siyasal tabloda sol partileri görmek istemiyorlardı. Batı uygarlığından yana idiler gerçi. Ama Batı uygarlığı ile «solsuz demokrasi»nin uzlaşmayacağını bilmiyorlardı; daha doğrusu – sınıfsal çıkarları açısından – bilmek istemiyorlardı. Belirtmek gerekir ki, «sol»dan, sadece Sovyetler Birliği'ne komşu olduğumuz için korkulmamıştır; sol'un, kendilerinden daha başka şeyler söyleyip halkın gözünü açmalarından korkmuşlardır[7]. Öyle olduğu için de, demokrasiye gidilmeliydi, ama, halkın dışında, egemen sınıfların kendi

6) «Kemalizm» için özellikle bkz. Murat SARICA, Siyasî Düşünce Tarihi, 2. bası, İst. 1977, s. 190-203; Bülent TANÖR, Mustafa Kemal ve Anayasal Gelişme Dinamiklerimiz, İHFM., c. XLIII, sy. 1-4.

7) Mehmet KEMAL, Celâl Bayar Efsanesi ve Raftaki Demokrasi, İst. 1981, s. 234.

içlerinde bir oyun olarak kalmalıydı bu.

Nitekim o gün ve uzun yıllar öyle kalır.

Türkiye'nin iktisadî, siyasal ve kültürel yaşamından yığınla şeyi de alıp götürerek...

Halk yığınlarının geniş ilgi ve desteğini görmesine karşın, Demokrat Parti, özünde halka karşı bir hareketti; çünkü, çıkarları geniş halk kitlelerinin çıkarlarıyla zıtlaşan sınıf ve zümrelerin sözcüsüydü. Demokrat Parti'yi, Terakkiperver Fırka ve Serbest Fırka ile aynı çizgide saymak olasıdır[7a].

> "Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu»na muhalefetten doğan partinin kurucularından bazılarının kimlikleri, partinin yapısı konusunda bir fikir vermektedir: Adnan Menderes, büyük bir kapitalist tarım işletmesi sahibi; Celâl Bayar ise, finans kapitalin -daha 1925'de İş Bankası'nın başına getirdiği ve sonraları uzun bir süre İktisat Vekilliğini elinde tutmuş- bir temsilcisidir.

Kısaca Demokrat Parti, dışa bağımlı büyük sermayenin, daha sonra tekelci kesimin siyasal örgütü olarak çıkmıştır tarih sahnesine. O sıralarda dışa bağımlı büyük sermayenin belirgin niteliği, daha çok tarım ve ticaret alanlarında yoğunlaşmış olması, henüz sanayi yeğlemesine yönelebilecek yapıda olmamasıdır.

DP, her şeyden önce, Halk Partisi'nin devletçiliğine karşıdır. Çünkü, bir zamanlar burjuvaziyi güçlendirmiş olan devletçilik, artık onu bir cendere gibi sıkmaya başlamıştır.

Yine DP, temsil ettiği sınıfın tarihsel yolunu tutmuş ve daha ileri bir kapitalistleşmenin sözcülüğünü yaptığı halde, toplumdaki **en geri ve kapitalizm öncesi kesimlerle** ittifaklarını sağlamlaştırmıştır; tefeci, ağa, şeyh, dinci ideoloji, onun doğal bağlaşıkları haline gelmiştir. DP, CHP'ye, bir yandan «sözde liberalizm» adına saldırırken, öte yandan, toplumdaki en geri sömürücü güçlerin burjuva ideolojisine karşı tepkilerini, vicdan özgürlüğü görünümü altında, CHP'nin ve CHP'ye egemen küçük burjuva bürokratların «lâiklik» ideolojisine karşı kullanmıştır. Böylece, en geri, giderek gerici toplum kesimlerine dayanarak, onların sömürü ağı içindeki geniş halk yığınlarını da kendi çevresinde toplamayı bilmiştir.

7a) Demokrat Parti için bkz. Cem EROĞLU, Demokrat Parti, Tarihi ve İdeolojisi, Ank. 1970.

Demokrat Parti, 14 Mayıs 1950 seçimlerini kazanır ve iktidara gelir. Aslında büyük bir olaydır bu.

III

ÇOK PARTİLİ YAŞAM VE BUNALIMLARI

DEMOKRAT PARTİ İKTİDARI

Kimine göre «devrim», kimine göre «karşı devrim» olan, kiminin de «burjuvazinin iktidarı bürokrasiden alması» olarak yorumladığı **1950 olayı**'nın gerçek anlamı nedir?

1950 olayı, aslında ne bir devrimdir, ne de bir karşı devrim.

> Çünkü, üretim ve mülkiyet ilişkilerinde devrimden söz ettirebilecek köklü bir değişme olmamıştır. Devletçilik uygulamasının özel sermayeyi desteklemeye, yerli sanayiciyi ve girişimciyi güçlendirmeye yönelik bir uygulama olduğunu, hatırdan çıkarmamalı. Kaldı ki, 1947'lerden sonra CHP de devletçilikten ve hattâ sanayie önem vermekten vazgeçmiş, liberal ekonomiden, tarım kesiminden yana olmuştur. Bu, aynı zamanda, Amerika'nın Türkiye'ye o dönemdeki bir tavsiyesidir.
>
> 1950'de kesin bir iktidar değişmesinden de söz edilemez. Çünkü, böyle bir iktidar değişmesinden söz edebilmek için, bir sınıfın iktidardan uzaklaştırılarak başka bir sınıfın iktidarı alması gerekir. Oysa, **«iktidarın burjuva sözü»**, Kurtuluş Savaşı'ndan bu yana hep aynı kalmıştır.

1950 olayı'nı yorumlarken, dışa bağımlı, tarım ve ticarette yoğunlaşmış büyük sermaye kesiminin, küçük burjuvazinin bürokrat kanadının iktidar ortaklığına, başka bir deyimle, «vesayetine» son vermiş olduğunu söyleyebiliriz. Burjuvazinin güçsüzlüğü yüzünden onun görevlerini yüklenmiş ve bir çeşit «vesayet» uygulamış olan küçük burjuva bürokrat kesim, artık tarihsel görevini bir ölçüde bitirmiş sayılmakta ve uluslararası finans kapitalin ortağı tekelci kesim, iktidara ağırlığını koymaktadır.

Gerçekten de, Demokrat Parti iktidarının ilk yıllarında, büyük tarım ve ticaret sermayesi önemli gelişmeler göstermiştir;

1950-1960 arasında iç ticaret hadlerine bakıldığında, fiyatların tarımcılar lehine sürekli gelişme gösterdiği hemen farkedilir. Tarım ürünlerine uygulanan yüksek fiyat politikasından asıl yararlananlarsa, pazar için üretim yapan büyük toprak sahipleridir; yine tarımsal kredilerin toplam kredilere oranı -DP iktidarının hele ilk 5 yılında- % 49'a kadar varmıştır.

O dönemde, tarımdaki büyük sermaye ticaret sermayesi ile içiçedir ve DP döneminde dış alımcı ile dış satımcı kesimin çıkarlarının da korunmakta ve gelişmekte olduğu görülmektedir.

1950 sonrası, Türkiye'de kapitalizmin daha hızlı gelişmeye, kırsal bölgelerin kapitalist pazara açılmaya, tarım kesiminden başlayan hızlı kapitalistleşmenin sanayiyi de etkilemeye doğru gittiği dönemdir. Kapitalizmin gelişmesi, köylülük başta olmak üzere, geniş halk kitlelerinin pazarlama olanaklarının gelişmesine, para ekonomisi içine girmelerine, kapitalist pazara açılmalarına, kırlardan kentlere akına yol açmış; toplum, iktisadî bakımdan olduğu kadar, sosyal bakımdan da hızlı bir değişme içine girmiştir. İlk beş yıl içindeki iktisadî gelişme, DP'nin, sadece egemen sınıfların değil, kitlelerin de desteğini -bir süre- sağlayabilmesine yol açmıştır.

1956 sonrasında çeşitli iç ve dış ekonomik etkiler, özellikle plansız ve dengesiz yatırımların yol açtığı enflasyoncu baskı, dış ticaret dengesinin bozulması, bunun sonucu olarak sanayi kesimi için gerekli dışalım malları darlığı, devlet işletmelerinin zorunlu bir ağırlık kazanması ve bunun özel kesimi olumsuz yönde etkilemesi, büyük bir ekonomik bunalıma yol açmıştır: İşlenebilir toprakların son sınırına varması ve tarımsal araçların yedek parça yokluğundan işlemez hale gelmesi, köylülüğü etkilemiştir; tarım ve ticarette birikmiş büyük servetler, endüstriye ve yatırıma kaydırılamadığından açık ve gizli işsizlik artmıştır.

1959 yılına gelindiğinde, DP iktidarı ve büyük sermaye bir çıkmazın içindedir. Tarım ve ticaret alanlarında çok dar bir kesimin elinde tekelleşmiş sermayenin çıkarları dışında kalan bütün toplum kesimleri, başta kapitalizmin 1950 sonrası gelişmesinden gerekli payı alamamış sanayi kesimi olmak üzere, küçük burjuvazinin bürokrat kesimleri, köylülük, kent orta sınıfları DP'ye cephe almaya başlamışlardır.

Muhalefete karşı tahammülsüzlüğü zaten çok daha önceki yıllarda başlamış olan DP, son yıllarda, çevresindeki muhalefet yoğunlaştıkça daha da hoşgörüsüz olmuştur; aldığı önlemlerle, sosyolojik anlamda olmasa bile, hukuksal anlamda «meşruluğunu» yitirmeye başlamıştır.

Egemen sınıfların içine girdiği bunalıma çözüm, **27 Mayıs Hareketi**'yle bulunur; ve, 27 Mayıs'la, siyasal yaşamda yeni bir dönemi başlar Türkiye'nin.

Nedir 27 Mayıs?

27 MAYIS'TAN 12 MART'A

27 Mayıs Hareketi'nin[8] vurucu gücü, «bürokrasinin silahlı kanadı»; destekçisi ise, genellikle DP iktidarı döneminde uygulanan ekonomi politikasından en fazla zarar görmüş öteki «bürokrat aydın kesimler» olmuştur. Bununla beraber, finans kapitalin ve artık sanayiye yönelme eğilimindeki yerli tekelci kesimin harekete karşı çıktığı söylenemez. 27 Mayıs Hareketi, büyük sermayenin kendi iç çelişkilerini çözümleyebilmesine bir vesile olmuştur; ama öte yandan, «küçük burjuva radikalizmi» de –zaman zaman finans kapitalin denetimi dışına çıkarak– harekete damgasını vurmuştur. Bu radikalizmin, özellikle 1961 Anayasası'nın «ilerici» bir nitelik kazanmasında büyük payı olacaktır.

1960 sonrasında, DP'nin iktidardan düşürülmesine göz yuman ve belki de destekleyen tekelci sermaye, kendi çıkarlarına daha uygun bir partiyi, **Adalet Partisi**'ni kurdurmakta ve geliştirmekte gecikmeyecektir.

1961 yılında kurulan Adalet Partisi, önce iktidar ortağı olacak; 1965 seçimleri ile de –tek başına– iktidarı alacaktır.

1960-70 dönemi, tarihimize, siyasal ve sosyal planda, başlıca iki özelliğiyle geçecektir:

–1960 sonrasında, burjuvazi, sanayiye yönelmiş ve biriktirebildiği sermayeyi, montajcılık, basit tüketim maddeleri imali vb. dallarında yatırımlara ayırmıştır; yani, Türkiye'de kapitalizm, ağır sanayiden uzak kalmakla birlikte, yine de sanayileşmesini hızlandırmış ve sermayenin tekelleşmesi güçlenmiştir. 1970'lere

8) 27 Mayıs Hareketi'nin yorumuyla ilgili olarak bkz. 20. Yılında 27 Mayıs ve Çağdaş Türkiye, Düşünenlerin Forumu, Milliyet, 27 Mayıs 1979.

gelindiğinde, Türkiye burjuvazisi, artık uluslararası finans kapitalle daha çok bütünleşmiş ve onun yurdumuzdaki bir uzantısı durumuna gelerek, iç ortakları üstündeki gücünü arttırmıştır.

Sermayenin tekelleşmesi, sanayinin büyümesi, doğal olarak işçi sınıfının belirli sanayi bölgelerinde ve kısmen büyük işyerlerinde yoğunlaşmasını, yani nitelikçe güçlenmesini getirmiştir.

- 1960 sonrası dönemin ikinci belirgin özelliği, 1961 Anayasası'nın getirdiği demokratik ortamda, **aydınların sola açılması,** sosyalizmin önce aydınlarca benimsenmesi ve giderek emekçilere kadar uzanmasıdır. Gerçekten, 1960 sonrası dönemde, **sosyal uyanış,** geçmişe oranla büyük bir hız ve yaygınlık göstermiş, nicelikçe güçlenmekle kalmayıp, bilime yönelerek nitelik bakımından da içerik kazanmıştır. Bu uyanış içinde, -işçi sınıf başta olmak üzere- çeşitli emekçi kesimler ekonomik ve demokratik istemler, hattâ siyasal amaçlar doğrultusunda hareketlenerek, milletlerarası ve yerli tekelci burjuvazi ile diğer iç ortaklarına karşı mücadeleye girişmişlerdir.

Türkiye İşçi Partisi'nin kurularak (1961), emekçiler ve aydınlar çevresinde büyük yankılar uyandırması, giderek 1965 seçimlerinde -15 milletvekili ile Türk siyasal tarihinin en büyük yeniliklerinden biri olarak- Parlamentoya girmesi bu dönemde olur.

Bu gelişim, egemen sınıfları, özellikle 1970'lerin başlarında, bir bunalıma sokmuştur. 1970'e gelindiğinde egemen güçler, şöyle bir durumla karşı karşıyadır:

- İşçi sınıfının iktisadî mücadelesi gitgide hızlanmış, grev ve ekonomik - demokratik işçi direnişleri yoğunlaşmış, giderek **«15-16 Haziran»**ı doğuracak patlamalara yönelmiştir.

- Durumdan, küçük burjuva ve bürokratlar da mağdur olmaktadır. Nitekim, 1970'lerde -öğretmenler, mühendisler, sağlık personeli, büro hizmetlileri vb., gibi- çeşitli bürokrat ve teknotların ekonomik istekler doğrultusunda hareketlendikleri göze çarpar.

- Büyük sermayenin, tekelci burjuvazinin başlıca yerli ortağı durumundaki aracı - tefeci - tüccar kesim de ekonomik alandaki anarşiden yararlanıyordu.

Bu ekonomik kargaşa içinde, tekelci kesim, sömürüsünü güçlendirmek için başlıca şunları yapmak istiyordu: 1 - İşçi sını-

fının ekonomik mücadelesini durdurup, artı değer oranını yükseltmek; 2 - Köylünün, küçük üreticinin ekonomik istemlerini karşılamamak, ürün zamlarını çok az tutup, tarımdan sanayiye kaynak aktarmak; 3 - Memurların örgütlenmelerini önleyerek teknokrat ve küçük bürokratların zam isteklerini ve demokratik mücadeleleri frenlemek; 4 - Kendi temel ortağı olan kırsal sömürücü kesimlerin ve bu arada aracı - tefeci - tüccar kesimin iktisadî sömürüden aldığı payı azaltmak, hiç değilse dondurmak ve devletin teşvik, kredi vb. gibi olanaklarından onları yararlandırmamak; böylece, tarım kesimi, sömürü üzerinde daha fazla üstünlük kurarak, buralarda dağılan ve çoğu merkezleşemeyen tefeci - tüccar sermayesini daha geniş ölçüde denetimine almak, aynı zamanda kendi dışındaki küçük sermayeyi (tekelleşmemiş sermayeyi) silmek ya da daraltmak...

Egemen sınıfların, güçlenmekte olan sosyalist harekete ve emekçilerin uyanışına uygulamakta oldukları politika, bir yandan -CHP'den kaynaklanan- bir **«Ortanın solu»** icat ederek sol potansiyeli denetlemek, öte yandan, -sosyalistler üzerine gizli-açık saldırılar düzenleyerek- sosyalist hareketi sindirmek biçimindeydi. Bu planın bir üçüncü boyutu da, sosyalistler arasında bölünmeler sağlamak ve derinleştirmekti; hareketin o sıralarda işçi sınıfına tam anlamıyla mal olmamış bulunması, küçük burjuva eğilimlerinin ağır basması, bu planı kolaylaştırmaktaydı. Ayrıca, dünyada o yıllarda yaygınlaşan öğrenci hareketleri ve küçük burjuva terörizmi de, egemen sınıfların işini kolaylaştırdı.

Yine de, sol hareketin bölünmesi, şiddet eylemlerinin yoğunlaşması, kendisine yeni çıkış yolları ve gelişme olanakları arayan büyük sermaye kesimi için, olsa olsa bir gerekçe, bir bahane olmuştur.

Tekelci burjuvazinin, tekelci kesim dışında kalan Anadolu burjuvazisi ve tefeci - tüccar kesimlerle olan çıkar çatışmasına bulduğu çözüm, onların tepkileriyle karşılaşarak, sonuçta **Demokratik Parti**'yi doğurdu. Demokratik Parti'nin, tefeci burjuvazinin çeşitli ekonomik durumlarından kalkıp Demirel'de somutladığı bir muhalefete geçmesi, büyük sermayenin parlamenter iktidarını zaafa uğratmıştı.

Böylece, egemen sınıfların iktisadî çıkmazı, politikaya yansıyor ve giderek siyasal iktidar güçsüzleşiyordu.

1971 yılına Türkiye, işte böyle bir ortamda girdi. Ortada bir bunalım vardı; ama bu bunalım, gerçekte egemen sınıfların bunalımıydı, onların çözümsüzlüğüydü.

12 Mart Muhtırası, bunalıma bir çözüm getirmek ister.

12 Mart 1971 tarihinde başlayıp 14 Ekim 1973 seçimlerine değin süren ve adına -kısaca- «12 Mart Rejimi» denen dönem, tarihimize, çeşitli özellikleriyle geçecektir. Onları teker teker belirtmenin yeri burası değildir. 12 Mart Rejimi'nin konumuz yönünden başlıca özelliği, yaptığı değişikliklerle, 1961 Anayasası'nın, gerçekten demokrat, özgürlükçü, giderek «sola açık» sistemini altüst etmesidir; bu değişiklikler, anayasayı kurulu düzenin savunulması için çok daha rahatlıkla kullanılabilecek bir metin durumuna getirir[9].

Özetle, 12 Mart Rejimi, karşı-devrimci güçlerin büyük fırsatlar yakaladığı bir dönem olmuş, 1961 Anayasası'na karşı olan çevreler, 27 Mayıs'ın sağladığı özgürlükleri kısıtlama olanağı bulmuşlardır; bununla da yetinilmemiş, devrimci güçlerin tasfiyesine girişilerek, rejim, sola kapatılmak istenmiştir. Ama bütün bunlara karşın, toplumun ilerici ve demokrat güçleri, 12 Mart'tan sonra uygulanan «parlamenter faşizm»e direnmesini bilmişler; geriye doğru zorlanan çarkı ileriye çevirmek gücünü göstermişlerdir.

14 Ekim 1973 seçimlerine böyle ulaşılmıştır.

1973 SEÇİMLERİNİN ANLAMI

1973 seçimleri iki buçuk yıllık bir sıkıyönetim dönemi sonrasının görünürdeki sessizliğinin altında, ekonomik, siyasal ve sosyal yönlerden Türkiye'nin son derece çalkantılı bir dönemine rastlamış; hattâ, son günlere değin, seçimlerin yapılıp yapılamayacağı tartışma ve kuşku konusu olmuştur. Sınıflararası ve sınıflariçi farklılaşma ve çelişkilerin, tekelci kapitalizmin son yıllardaki gelişmeleriyle ve son iki buçuk yılın «olağanüstü rejim» uygulamalarıyla önemli ölçüde güçlendiği ve su yüzüne çıktığı bir

9) Özellikle bkz. Bülent TANÖR, 12 Mart Rejimi Anayasa Değişiklikleri, Kanunu Esasi'nin 100. Yılı Armağanı'ndan ayrı bası, Ank. 1978. Diğer mevzuat değişiklikleri için bkz. Lûtfi DURAN, Sıkıyönetimden Güvenlik İdaresine, Cumhuriyet, 27.9.1973.

dönemde, 1973 seçimleri, -bir bakıma- bu çelişkileri en iyi yansıtan bir sınama niteliği kazanmıştır.

1973 seçimlerinde kayıtlı seçmen sayısı 16 milyon 798 bin 164'e yükselmiş, yani seçmenler arasına iki milyona yakın genç seçmen katılmıştır. Buna karşılık, seçimlere katılma oranı, -% 66.8 ile- 1969'dan yüksek olmakla birlikte, yine de oldukça düşük kalmıştır.

1969 ve 1973 seçim sonuçlarının karşılaştırılmasının, partiler yönünden ilk bakışta gösterdiği gerçek, CHP'nin sağladığı önemli oy ve milletvekili artışı, AP'nin oy oranında ve milletvekili sayısında gözlenen son derece önemli düşme, AP'nin yitirdiği oyları büyük ölçüde DP ve bir bölümüyle de MSP'nin almış olmasıdır; yani, aradan geçen dört yıl içinde, CHP'den büyük kopmalar olmasına karşın, bu parti yeni toplum kesimlerinden oy kazanırken, AP'nin kendi içinden bölünmesi aynı zamanda tabanının, yani seçmen kitlesinin de bölünmesine yol açmıştır.

Milliyetçi Hareket Partisi'nin oy ve milletvekili sayısındaki artış, bu arada bağımsızların oy oranındaki düşme de göze çarpan özellikler arasında.

1973 seçimleri, sosyo-ekonomik, giderek siyasal bazı gerçekleri -açık biçimde- ortaya çıkarmıştır. Bu gerçekleri şöyle özetleyebiliriz[10].

1973 seçimlerinin sonuçları, Türkiye'deki sosyo-ekonomik yapı değişmesinin, kapitalistleşme sürecinin hızlanmasının buna bağlı olarak sınıflararası ve sınıflariçi farklılaşma ve çelişkilerin artışının, sınıf ve grupların çıkar ayrılıklarının farkına varmaya başlamalarının, yani bilinçlenme sürecinin hızlanmasının siyasal yapı ve oy dağılımındaki yansımasıdır.

-Büyük sermayenin güdümünde ve egemenliğinde gelişen kapitalizm, sermaye kesiminin kendi içinde de çıkar ayrılıkları doğmasına yol açmıştır.

> Gerçekten büyük tekelci sermaye ile eşanlamlı olarak kullanabileceğimiz büyük sanayi sermayesi ve sanayi çıkarları, tarım ve ticaret çıkarlarına üstün gelmeye başlamış ve aralarında, «sömürüden pay alma» kavgası ortaya çıkmıştır. Bunun 1973 seçim

10) Bkz. Emin ÇÖLAŞAN / Erdinç ÖZSELÇUK / Mustafa ÖZCAN, 1973 Seçimleri, İst. 1975.

leri sonuçlarına yansıması, bir yandan DP'nin AP'den kopardığı oylar ve DP'nin büyük toprak mülkiyeti ve tefeci-tüccarlığın egemen olduğu bölgelerde güçlenmesi biçiminde olmuştur.

Büyük sanayi sermayesinin milletlerarası finans kapitalle bütünleşmiş kanadının ekonomik egemenliğinin güçlü biçimde sarstığı, güçlenmesini engellediği, yerli sayılabilecek ve henüz finans kapital ağı içinde yer almayan küçük sanayi sermayesi de, 1973 seçimlerinde AP'ye cephe almıştır. Bu kesimin, elindeki imkânları DP, CHP, -bir bölümüyle de- MSP lehinde kullandığı, küçük sanayi sermayesinin önemli olduğu illerde bu üç partinin AP'den oy almasından anlaşılmaktadır.

Böylece tekelci kapitalizmin gelişmesine bağlı olarak sermaye kesimi içinde ortaya çıkan bölünmeler ve çıkar farklılaşmaları, AP'nin oy kaybında büyük ölçüde yansımaktadır.

-Yine aynı gelişme, CHP'nin 1973 seçimlerindeki başarısının da nedeni olarak gözükmektedir. Kapitalizmin gelişmiş olduğu, orta sınıfların tekelci sermayece ezildiği, sanayi ve tarım işçilerinin önemli sayılara ulaştıkları büyük ve ileri ekonomik yapıdaki illerde, CHP kesin başarı kazanmış ve oy arttırmıştır. Bu durum, kapitalizmin gelişmesiyle birlikte yürüyen toplumsal ve sınıfsal bilinçlenmenin sonucudur. Öte yandan, kapitalist pazara açılmakta zayıf kalmış bölgelerde, küçük üretime dayanan geri tarım bölgelerinde, yoksul köylülüğün çoğunlukta olduğu illerde, -AP'nin oy kaybına karşılık- CHP oylarına arttırmış ve oy artışını MSP ile paylaşmış, yani aynı seçmen tabanını MSP ile bölüşmüştür.

Yine gelişen tekelci kapitalizmi ezdiği orta sınıfların yoğun olarak bulunduğu illerde CHP oy arttırmış, özellikle de kent küçük burjuvazisi arasında etkili olmuştur.

1973 seçimleri sonuçlarının ortaya koyduğu bir başka gerçek de, ilk bakışta sanılanın tersine, MSP'nin AP'den oy alan parti olmadığı, daha çok CHP ile oy paylaştığıdır. Bir başka deyişle, iki partinin seçmen tabanları, bazı kesimleriyle benzer sosyo-ekonomik gruplara mensupturlar.

-Seçim sonuçları, Türkiye'de siyasal partilerin, kişi, mezhep, aşiret çıkarlarından ve etkilerinden kurtulma ve gerçek sınıf partileri niteliği kazanma dönemine girdiklerini ve sermaye

partilerinin «kitle partisi» görünümüne bürünme olanaklarının gitgide azaldığını da göstermiştir.

-Çalışan kitleler, kendi çıkarlarının bilincine varıp, bu doğrultuda oy kullanmaya ve sermayenin yedeği olma durumundan kurtulmaya başlarken, sağ ideolojilerin sözcülerinin -MHP'nin seçimlerde aldığı sonuçların da gösterdiği gibi- militanlaşmakta olduğu ortaya çıkmaktadır.

1973 seçimlerinin ortaya koyduğu en temel gerçek ise, halkın büyük bir çoğunluğunun **tekelci kapitalist gidişe karşı** olduğu, bu **düzenin değişmesini** istediği, oyunu bu yönde kullandığı ve **halkta sınıf bilincinin geliştiğidir**. İşçi sınıfının uyanışı, siyasal bilinç kazanmaya başlaması ve içinde yaşanan dönemde bu sınıfın çıkarlarını savunacak ve siyasal mücadelesine yön verecek bir işçi sınıfı partisinin mevcut olmayışı ve bu durumun ortaya çıkarabileceği yanlışların ve sapmaların tartışılması, 1973 seçimlerinden sonra bir kez daha tartışmaların gündemine girecekti, girer de...

CHP - MSP ORTAKLIĞINDAN MC ORTAKLIĞINA

14 Ekim 1973 seçimleri CHP'nin büyük zaferi ile sonuçlanmıştı ama, parti yalnız başına bir hükümet kurabilmek için Millet Meclisi'nde yeterli çoğunluğu sağlayamamıştı. İster istemez bir başka partiyle ortaklığa gitme zorunluğu vardı.

Ve öyle oldu: CHP - MSP, ortaklaşa hükümet kurdular.

Bu bağlaşıklık, aynı zamanda, Cumhuriyet'in başlarından beri süregelen bir **«tarihsel yanılgı»**nın da sonunu getiriyordu.

CHP - MSP ortaklığının, iç politikadan çok dış politikada birtakım başarılı gelişmelerin kapısını açtığı söylenebilir: İç politikada «düşünce özgürlüğü» açısından «liberal» bir hava eserken, o tarihlere değin, -bir başka «tarihsel yanılgı»nın sonucu olarak- sırtımızı çevirdiğimiz «Üçüncü Dünya»ya doğru da güler bir yüzle bakma başlar. Özellikle İslâm ülkeleri, bu yeni ilginin merkezini oluştururlar.

O tarihlere değin, Türkiye, Batı'nın dümen suyunda bir dış politika izlemiştir. Kemalist dış politikanın bütünüyle zıddı olan bu politika, Türkiye'yi, İslâm ülkeleri, giderek Üçüncü Dünya önünde bir yalnızlığa iterken, bazen en haklı göründüğü durum-

larda bile, onun elini kolunu bağlar hale getirmiştir.

«Kıbrıs Sorunu» acı bir örneğidir bunun.

İşte, CHP - MSP ortaklığı, bu olağanüstü karmaşık soruna bir çözüm getirme girişiminde bulunan tek iktidar olmuştur; o soruna kalıcı bir çözüm getirilememiştir belki, ama dış politikada Batı'ya bağlı «teslimiyetçi» politikaya bir darbe vurulduğu da gerçektir.

Ne var ki, bu başarı, kendisinden çok şey beklenen o siyasal ortaklığın yıkılışının da bir nedeni olmuştur aynı zamanda. Bu yıkılışta, MSP'nin sorumsuz davranışlarının büyük payı olmakla beraber, CHP'nin kısa vadeli hesaplarının ağır bastığı da bir gerçektir. Daha açık söylemek gerekirse, CHP, Kıbrıs eylemindeki başarıyı, hemen gidilecek bir seçimde kendisine parlamentoda çoğunluğu sağlayabilmek için bir koz olarak kullanmak istiyordu; ne var ki, bir erken seçime gidilemedi, olan da ortaklığa oldu.

Siyasal yaşamda, kendi kendisini yok eden ilk ve son iktidar da -herhalde- budur.

> Sonraki yıllarda terörün tırmanışında CHP - MSP ortaklığının bozulmasının büyük sorumluluğu vardır. Nitekim veriler, şiddet olaylarında ölenlerin sayısının 1971'de 22, 1972'de 22, 1973'de 15, 1974'de 37 kişi olduğunu gösteriyor. Katillerin devletçe korunduğu mahkemelerce saptanmış olan «Cephe hükümetleri» dönemi başlar başlamaz, ölümler yükselecek ve sayıları yüzlere, giderek binlere ulaşacaktır. Bunun günâhı, bir ölçüde CHP - MSP ortaklığını sürdüremeyenlerindir de...

CHP - MSP ortaklığının yerini, AP - CGP - MSP - MHP ortaklığı alır. Bu işe ön ayak olanların adlandırmasıyla, bir «Milliyetçi Cephe» hükümetidir bu.

Ama nasıl bir milliyetçilik? Ve neyin cephesi?

Toplumda tüm anti-emperyalist, ilerici, demokrat ve devrimci güçlere karşı düşmanlık üzerine kurulu bir milliyetçilik, onun cephesi.

Yani, sahte bir milliyetçilik; gerici bir cephe!

Başı çeken partinin, yani AP'nin tekelci sermayenin partisi olması, yalnızca bu, ortaklığın niteliğini göstermeye yeter. AP, üstelik hükümetin kurulmasında hiçbir zorunluluk olmadığı halde MHP'yi ortaklığa almıştır ve bilerek almıştır.

MHP, o tarihe değin, faşist eğilimleri su yüzüne çıkmış, özellikle -bir bölüm- gençler arasında, -«komando» adı verilen- vuruçu güçlerini yetiştirmiş bir partidir; tırmanışa hazırdır. Tekelci sermaye bu fırsatı verir ona; çünkü, kendisi de duymaktadır böyle bir gereksinmeyi.

Böylece, siyasal tarihimizde, -kendisine has özellikleri olan- yeni bir dönem başlar: **Devlet kadrolarının faşistleştirilmesi ve terör,** en başta gelen özellikleridir bu dönemin[11].

> Devlet, üç parti arasında «bölünmüş»tür: MHP'nin payına düşen bakanlıklarda, tam bir faşistleştirmeye gidilir. Parti, bu bakımdan, özellikle AP elindeki bakanlıklara da sızmaktadır. Terör ise, hızlı bir tırmanış gösterir; çünkü, devlet içindeki odaklardan yönetilmekte ve korunmaktadır. Polisin, burjuva devletindeki -görece de olsa- yansızlığı kalkmıştır.
>
> Bu süreç, 1977 seçimlerinden sonra daha da hızlanır: MHP, hükümete ortak olmanın verdiği devlet olanaklarından da yararlanarak, seçimlerde önemli bir kazanç sağlamıştır; öyle ki, parlamentoda üç üyesi varken, onaltı üyesi vardır bu kez ve yeni bir ortaklığa giderken bu kozunu kullanacaktır.

Seçimlerde CHP yine çoğunluğu kazanamamıştır. Çoğunluğa dayanacak bir hükümet kurabilmesi için, «kumar borcu olmayan 11 namuslu adam»a gereksinmesi vardır.

Ama bulamaz!

Ve yeni hükümeti, gene AP - MSP - MHP ortaklığı kurar; «Milliyetçi Cephe»nin ikinci dönemi başlamıştır.

Bu dönem, birincisini -daha geniş boyutlarda olmak üzere- tekrarlar: Devletin işgali akıl almaz ölçülere varmıştır; terör, -başta MHP olmak üzere- devlet içinde yuvalanmış faşist odaklardan kaynaklanmakta ve tırmanışını günden güne arttırmaktadır; kişinin en önemli ve doğal hakkı olan «can güvenliği» yalnızca kâğıt üzerindedir. Bir başka yenilik de şu: Bireysel kıyımdan, «kitlesel kıyım»a yönelmektedir terör.

Uluslararası mali çevrelerin baskısı da üst düzeydedir: Devalüasyon - enflasyon sarmalı Türkiye'yi boğmaktadır; «dövize çevrilebilir mevduat» rezaleti, tam bir yağmayı sergilemektedir

11) Orhan APAYDIN, Kim Öldürüyor, Niçin Öldürüyor? (Dünya'da ve Türkiye'de terör üstüne bir inceleme ve araştırma), 2. bası, İst. 1979.

ve devlet, en doğal ödemelerini yapamaz duruma düşmüştür. Öyle ki, dönemin Başbakanı, bir gün şunu itiraftan çekinmeyecektir:

«Devlet, 75 sente muhtaç durumdadır.»

Hiçbir şeye çözüm getiremeyen hükümet yıkılmaya mahkûmdur; ve yıkılır.

Yerine, «sosyal demokrat» parti, CHP geçer.

CHP AĞIRLIKLI HÜKÜMETTEN AP AZINLIK HÜKÜMETİNE

CHP, bağımsız birtakım üyelerin yanı sıra, AP'den ayrılan bazı üyelerle Mecliste çoğunluğu sağlar ve, onların da katılmasıyla, hükümeti kurar; kendisine büyük «umut»ların bağlandığı bir hükümettir bu.

Başta gelen iki sorun vardır ki, ivedi çözüm beklemektedir: İktisadî sorun ve terör sorunu.

İktisadî tablo fecidir. İkinci MC Hükümeti, arkasında gerçekten bir «enkaz» bırakmıştır: Devletin içeriye ve dışarıya olan borçları korkunçtur; paranın değeri büyük bir hızla düşmekte ve fiyatlar alabildiğine yükselmektedir; yaşam pahalılığı halk kitlelerini kıvrandırıp durmaktadır.

Ekonomi'yi Batı'ya bağımlı olmaktan kurtaracak birtakım önlemler almak; içeride gelir dağılımını sosyal adalet ölçülerine göre yeniden ayarlayacak ciddi bir vergi reformuna gitmek, ilk yapılması gerekenler arasındadır. Ancak CHP, aslında parti olarak kendi programına da girdiği halde, bunları yapmaz, daha doğrusu, yapamaz; çünkü, örneğin bir vergi reformuna gitmek istese, hükümette en başta dışarıdan katılanlar karşı çıkacaktır büyük bir olasılıkla.

Umudunu –ister istemez– dışarıdan gelecek «yardım»a bağlar. Batı, o yardımı hem ciddi olarak yapmaz; hem de paranın değerinde yeni ayarlamaları dayatır. Arka arkaya birkaç devalüasyonla Türk parasının değeri yeniden düşürülür. Doğaldır ki bunlar da enflasyonu körükler ve fiyatlar başını alır gider. Kitlelerde gitgide artan bir hoşnutsuzluk, giderek umutsuzluk vardır.

Buna, «can güvenliği» sorunu, –daha da katmerleşerek– eklenir.

Terör tırmanışını sürdürmektedir, ama anlamı gün geçtikçe daha çok ortaya çıkarak... Ecevit hükümetinin -beceriksiz ve duraksamalı da olsa- attığı adımlarla maskeler düşmüştür. Gerçek «sol»la ilgisi ve ilişiği de olmayan -sözde devrimci- birtakım «maceracı» grupların da katıldığı terörün yanı sıra, terörün asıl kaynağı belli olmuştur artık: Terör, parlamentoda örgütlenmiş, devletin içine yuvalanmış odakların politika aracı niteliğine dönüşmüştür. Ana muhalefet partisinin teröre karşı tavır takınması da sözkonusu değildir; çünkü, en başta, o, teröre dayanarak hükümeti düşürme taktiğini sürdürmektedir. Genel olarak, muhalefetle törer arasındaki bağ, hayat-memat bağı olup çıkmıştır. Ne yazık ki, «CHP ağırlıklı hükümet», devletin bazı örgütlerine egemen olamamış, terörün kaynağına -gördüğü halde- inememiş, elindeki araçları etkinlikle kullanamamıştır; daha kötüsü, halkın faşizme karşı bilinçlenmesi, kamuoyunun terör konusunda aydınlatılması için bir şey yapmamaktadır.

Tam bir aymazlık içindedir özetle.

Ya gerçek sol? O da öyle; «meleklerin cinsiyeti»ni tartışmaktadır!

1979 Ekim seçimlerine, bu koşullar içinde ulaşılır.

Seçim sonuçları, CHP'nin aleyhinedir, hükümetten çekilir; yerine, MHP'nin «kayıtsız şartsız», MSP'nin ise «kerhen» desteklediği AP, hükümeti kurar.

Tekelci sermayenin partisi yeniden iktidardadır[12].

AP'nin, hiçbir soruna, getireceği hiçbir çözüm yoktur aslında; ne ekonomik sorunları çözer, ne de terör sorununu. Ama bir sorunu çözer: Tekelci sermayeyi daha da palazlandırmayı. **«24 Ocak Kararları»**yla bunu yapar. Bu kararlarla, karma ekonomik sistem terkedilerek, 19. yüzyıl kapitalizminin «bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler» ilkesi kabul edilir. İşin faturasını halk kitleleri ödeyecektir.

Bunları yaparken, Anayasa kurumlarıyla oynamaktan, giderek alay etmekten de çekinmez; Cumhurbaşkanı seçimindeki tutumuyla bunu tanıtlar.

Olan, demokrasiye olmaktadır...

---

12) Bu konuda pek güzel bir değerlendirme için bkz. Yalçın Doğan, Odalar Birliği Hükûmeti, Cumhuriyet, 13 Kasım 1979.

IV

DEMOKRASİNİN SORUNLARI VE GELECEĞİ

Önce şu gerçeği saptayalım: Siyasal gündemin başına geçtiği, 1945'lerden bu yana, her şeye karşın **sürekli bir gelişme** göstermiştir bizim demokrasimiz. Gitgide kentleşen, nüfusunun yapısı değişen, tarlalardan fabrikalara yönelen bir toplumda, hiçbir zaman tutucu olmamıştır o; demokrasi, yığınlara kendini kabul ettirmiştir.

O, kitlelerin malıdır artık.

1961 Anayasası'nın büyüklüğü, işte böyle bir gelişmeyi tanıması, onun gerektirdiği esnek çerçeveyi çizmiş olmasıdır.

Ne var ki, bu Anayasa, başta tekelci sermaye olmak üzere, halka karşı olan çıkar çevrelerinin ve güçlerin düşmanlığını çekmiştir öteden beri.

Nasıl göstermişlerdir düşmanlıklarını ona?

Başta, **Anayasa'yı uygulamamakla.**

Yeryüzünün uygulanmadan ölen tek anayasasıdır belki 1961 Anayasası!

Daha da ileri gitmişler, 12 Mart Rejimi'ndeki değişikliklerle, **«çoğulcu öz»**ünü zedelemişlerdir Anayasa'nın; ve aynı değişiklikler silsilesi, çağdaş demokrasinin bir niteliği olan **«sivil»** bir özden, belirli alanlarda uzaklaştırmıştır sistemimizi.

Terör, demokrasiyi yıkmak için başvuracağı son çareydi tekelci sermayenin: 1970'lerle onu gündemine almıştır; **faşist güçler** palazlandırılmış, korunmuş, yönetime ortak edilmiş ve günü geldiğinde tırmanışa geçirilmiştir.

«Sol»un bir bölümünü teröre götüren de bu olmuştur.

Tekelci sermaye amacına ulaşmış mıdır sonunda?

Evet.

Anayasa'yı yıkmıştır; onunla beraber demokrasiyi de.

Bugün, demokrasiyi yeniden kurmanın aranışı içindedir toplum.

Ne yapmalı?

Yapılması gereken, demokrasiyi, ama **daha genişliğine** kurmak. Halka düşman güçleri susturacak tek yöntem, halkın yönetimi olan demokrasidir. Demokrasiyi öyle kuralım ki, bütün mekanizmalarıyla hem işlesin, hem de kendini koruyabilsin.

Başta **düşünce özgürlüğünü** tastamam gerçekleştirmekten geçer bunun yolu.

Türkiye'de Batı demokrasisi gerçekleşebilir mi? Gerçekleşemez mi?

Bu tartışılabilir kuşkusuz; tartışılmıştır, daha da tartışılacaktır. Ama Batı Demokrasisi bir ülkü olarak alınmışsa bilinmelidir ki, o demokraside kural, sınırsız bir düşünce, giderek örgütlenme özgürlüğüdür.

Terörü yok edecek olan da budur; düşünce, giderek örgütlenme özgürlüğünün çağdaş boyutlarla gerçekleşmediği bir toplumda terör durmaz, durmayacaktır.

Demokrasiyi yeniden kurmaya kalkarken, onun anlamını iyi bilerek başlayalım işe: Unutmayalım, demokrasi, her toplumda varolmasından daha doğal şey bulunmayan sosyal ya da siyasal çelişkileri, en üst düzeylerdeki yepyeni sentez potalarında eritebilmenin yoludur.

Yaratıcı dinamiği de buradadır demokrasinin.

Unutulmaması gereken bir başka önemli nokta da, demokrasinin, yukarıdan kararlarla biçimlendirilebilecek bir şey olmadığıdır. **«Halksız bir demokrasi»**, Türkiye'de, kimi çıkar çevresinin özlemine yanıt verebilir, ya da bir bölüm aydın taslağının zümreci yeğlemelerine ve imgelemlerine denk düşebilir ama, Türkiye'yi de çağın dışında ve gerisinde çırpındırır, durur.

Bugüne değin çırpınışlarımız yeter olsa gerek!

KAYNAKLAR

AVCIOĞLU, Doğan, Türkiye'nin Düzeni, 2. cilt, İst. 1973 - 1974.

BERKES, Niyazi, İki Yüz Yıldır Neden Bocalıyoruz? İst. 1965.

BERKES, Niyazi, Türkiye'de Çağdaşlaşma, Ank. 1973.

BORATAV, Korkut, Türkiye'de Devletçilik, İst. 1971.

CEM, İsmail, Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi, İst. 1973.

GEVGİLİLİ, Ali, Türkiye'de 1971 Rejimi, İst. 1973.

MEHMET, Kemal, Celâl Bayar Efsanesi ve Raftaki Demokrasi, İst. 1980.

ÖZGÜR, Özlem, Türkiye'de Kapitalizmin Gelişmesi, İst. 1972.

SARICA, Murat, Anayasayı Niçin Savunmalıyız? İst. 1969.
SARICA, Murat, Siyasî Düşünce Tarihi, 2. bası, İst. 1977.
SAVCI, Bahri, Demokrasimiz Üzerine Düşünceler, Ank. 1963.
SOYSAL, Mümtaz, Anayasa'ya Giriş, 2. bası, Ank. 1969.
STEINHAUS, Kurt, Atatürk Devrimi Sosyolojisi (çev. M. Akkas), İst. 1973.
TİMUR, Taner, Türk Devrimi (Tarihi Anlamı ve Felsefî Temeli), Ank. 1968.
TİMUR, Taner, Türk Devrimi ve Sonrası (1919 - 1946), Ank. 1971.
TİMUR, Taner, Osmanlı Toplumsal Düzeni, İst. 1979.
TUNAYA, Tarık Zafer, Türkiye'nin Siyasî Hayatında Batılılaşma Hareketi, İst. 1962.
TUNAYA, Tarık Zafer, Türkiye'nin Siyasî Gelişmeleri, İst. 1970.
VELİDEDEOĞLU, Hıfzı Veldet, Sağsız, Solsuz Demokrasi, İst. 1973.

II

ANAYASA

Çağdaş devlet **«anayasalı»**dır. Hele demokrasi ile devletin, «anayasalı» olması arasında çok yakın bir ilişki var. Öyle ki, «anayasacılık hareketleri», çoğu zaman demokrasi mücadeleleri ile içiçe yürümüştür.

Nedir anayasa?

Anayasa, önce, **devletin temel yapısını, örgütünü, bu örgütün işleyiş kurallarını** gösterir. Anayasa karşılığı olarak vaktiyle bizde kullanılan «kanuni esasi» ve «teşkilâtı esasiye kanunu» deyimlerinde olduğu gibi, «anayasa» kelimesinin kendisinde de bu **«temel kuruluş»** anlamı var. Aslında, Batı dillerinin pek çoğundaki anayasa sözüne kaynaklık eden Latince «constitutio» kelimesi de, başlangıçta bir kimsenin parça parça bütün güçlerini bir araya getiren temel yapısı ve fizik bütünlüğünü dile getiriyordu; aynı kelime, sonraları, devletlerin temel yapılarını ve bu yapıların içindeki güçlerin durumunu gösteren belgeler için kullanılmaya başlanmıştır.

Anayasalar, yalnız devletlerin temel yapılarını, örgütünü, bu örgütün işleyiş kurallarını göstermekle yetinmez; aynı zamanda, çıkarılacak kanunların uymak zorunda oldukları **temel ilkeleri** de gösterir. Bu temel ilkeler ise, çoğu zaman, insan hak ve özgürlükleri için yapılan çetin mücadeleler sonunda ortaya çıkmıştır; ve öyle olduğu için de, anayasalardaki temel ilkeler, daha çok **yurttaşların temel hak ve özgürlükleri** ile ilgili.

Anayasalar, Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra ve özellikle günümüzde bunlarla da yetinmiyor; toplumun **iktisadî, sosyal** ve **kültürel sorunları** ile ilgili çözümler öneriyor, varılması gerekli hedefleri gösteriyor. Böylece, anayasa deyince, toplumu bütün boyutlarıyla ele alan ve ileriye doğru yürüyüşün yöntem ve kurallarını gösteren bir «program» anlaşılıyor artık.

Anayasaların böylesine önemli oluşu, onların «yazılı» olmalarını gerektiriyor. Aslında eski Yunan ve Roma'da da anayasa kavramı vardı; anayasa düşüncesi öylesine eski. Ne var ki, eski Yunanlılarla Romalılar, bir anayasa kavramına sahip olmakla

beraber, onu yazılı bir metin halinde saptamak düşüncesine varmamışlardı. Ama modern çağda anayasa hareketleri başlayınca, anayasadan anlaşılan, aynı zamanda yazılı bir metindi; mücadele **«yazılı anayasa»** uğruna yapılıyordu. Ve bugün, anayasa deyince, artık hükümleri belli bir sistematiğe göre düzenlenmiş yazılı bir metin anlaşılır.

Bazen, ortada «anayasa» adını taşıyan tek ve belli bir metin bile bulunmayabilir. Örneğin, İngiltere'de böyledir. Gerçekten, İngiltere'de anayasa kuralı sayılabilecek kuralların pek çoğu, kanunlara, bildirilere ve fermanlara dağılmıştır; bunlardan başka, birer anayasa kuralıymış gibi uyulan, değiştirilirken pek titizlik gösterilen gelenekler de var. Ama, bunlar, herhangi bir belgeye ya da yazılı bir hukuk kuralına dayanmıyor. Onun içindir ki, sistemli bir tek metin haline getirilmiş «yazılı anayasalar»a karşılık «teamülî anayasalar»dan söz edililir ve örnek olarak da İngiltere gösterilir. Ve İngiltere bu bakımdan, günümüzde –belki de– tek örnek.

Anayasalar, nitelikleri gereği, bütün öteki kanunların üstünde, onlardan daha temelli, daha geniş kapsamlı bir kanun. Hukuk alanında bunun iki doğal sonucu oluyor:

Önce, anayasaları değiştirmek, öteki kanunları değiştirmekten farklı bir usule bağlanıyor; daha doğrusu, bağlanması gerekiyor. **«Katı anayasa»** ve **«yumuşak anayasa»** ayırımı buradan ortaya çıkıyor: Devletin temel yapısını ya da özgürlükler düzenini değiştirmek, başka herhangi bir kanunu değiştirmekten farklı bir yönteme bağlanmış değilse, bu durumda olan anayasalara «yumuşak anayasa»; değiştirilmesi öteki kanunların değiştirilmesinden farklı bir usule bağlanmış anayasalara da «katı anayasa» deniyor. Günümüzde –hemen hemen– bütün anayasalar katı anayasalardır.

Çok kez «yumuşak anayasa» ve «teamülî anayasa» terimleriyle «katı anayasa» ve «yazılı anayasa» terimleri birbirine karıştırılır, hattâ aynı şey sanılır ki yanlıştır. Anayasanın yumuşaklığı ya da katılığı, anayasa ile kanunların değiştirilmelerindeki yöntemler arasındaki farka dayanır. Teamülî anayasa ya da yazılı anayasa terimleri ise, tersine, zorunlu olarak bu farka dayanmaz. Öyle ki, teamülî nitelik taşıdığı halde katı olan anayasalar görülmüştür; bugün de vardır.

Sonra, anayasalar, nitelikleri gereği, madem ki, bütün öteki kanunlardan daha temelli, daha geniş kapsamlıdır; o zaman devlette bütün kanunlar ona uygun olmalı. Anayasa mahkemeleri gibi, **kanunların anayasaya uygunluğunu** denetleyici mekanizmaların ortaya çıkışındaki gerekçe başta bu.

BÖLÜM I

ANAYASACILIK HAREKETLERİ: DOĞUŞU VE GELİŞMESİ

Siyasal tarih, 18. yüzyılın sonlarından başlayarak gitgide yoğunlaşan **anayasacılık hareketleri** ile doludur.

Önce, nedir anayasacılık hareketleri?

Anayasacılık hareketleri deyince, **devletin yönetim düzenini, yurttaşların hak ve özgürlüklerini «yazılı belgelerde» saptamak** amacını güden çabalar anlaşılıyor.

Bu anlamdaki çabalar, tarihte önce, 18. yüzyılın ikinci yarısında Batı Avrupa'da kendini gösterir ve oradan dünyaya yayılır.

I

BATI'DA ANAYASACILIK HAREKETLERİ

Gerçekten, 18. yüzyılda, anayasa, iki anlama geliyordu:

–Bir anlamıyla, anayasa, **devletin ahenkli ve akla uygun örgütlenmesini** ifade ediyordu. Anayasanın bu anlama bürünmesinde, çağın egemen felsefesi olan «akılcılık»ın da büyük etkisi olduğu kuşkusuz.

–Bir ikinci anlamıyla, anayasadan, böyle akla uygun bir örgütlenişin açıkça belirlendiği **yazılı** bir metin anlaşılıyordu.

Nereden geliyordu bu düşünce?

Ve niçin başka bir yüzyılda değil de, 18. yüzyılda? Ve Batı'da?

Batı'da, 18. yüzyılda, «yazılı anayasa» düşüncesinin ortaya çıkması ve anayasa hareketleri içinde büyük bir ağırlık kazanmasının sosyal, giderek siyasal bir nedeni var: 18. yüzyıl, Batı'da, orta Çağ'ın sonlarından beri gelişmekte olan yeni bir sınıfın, yani «burjuvazi»nin, toplumda en üstün güç haline geldikten sonra, mutlak kralların keyfî davranışlarını önlemek, hak ve özgürlüklerini onlara karşı güvence altına almak için keskin bir müca-

deleye giriştiği bir yüzyıldır. Yazılı anayasa, işte bütün bunları sağlayacak en etkili önlem ve çarelerden biri olarak görülüyordu.

Böylece, «yazılı anayasa» amacına dönük anayasa hareketlerinin, Batı'da açıkça bir temeli vardır. Ve aynı zamanda «ilerici» bir nitelik taşır bu hareketler; çünkü, güçlenen burjuvazi, iktidara katılma mücadelesine başladığı zaman, bunu yalnız kendi adına yapmıyor, destek olarak halk kitlelerini de arkasından sürüklüyordu. Gerçi, burjuvazinin büyük bir hararetle savunduğu «özgürlük» ve «kardeşlik», sonunda yalnız kendi işine yarayacaktır. Ne var ki, bu mücadele sonunda, feodal düzenin kalıntıları, yani aristokrasi ile mutlak krrallar devrilir ve daha sonraki halkçı hareketlere giden yol da açılmış olur.

19. yüzyıl, Batı'da, anayasacılık hareketlerinin büyük bir yoğunluk kazandığı yüzyıldır[1]. Ne var ki, o yüzyılda daha çok rastlanan durum, baştaki hükümdarların, ya mecbur kaldıkları için, ya da lütfedercesine, kendi uyruklarına anayasalı bir düzen bağışlamaları. O yüzyıl, Batı'da «mutlak» hükümdarlıktan, «meşrutî», yani anayasalı hükümdarlığa geçiş yüzyılıdır genellikle. «Hükümdarlık»ların yıkılıp «cumhuriyet»lerin başlaması daha çok 20. yüzyılda yaşanacaktır.

Batı'da, anayasacılık hareketlerinde göze çarpan bir önemli nokta da şu: Anayasalar ile Batı demokrasisinin gelişimi arasındaki yakın ilişki. Batı demokrasisinin temel inançlarından biri olan **anayasaların üstünlüğü** ilkesi, işte bu gelişim içinde ortaya çıkıyor: Buna göre, anayasalar, yalnız devletin yönetim düzenini, bireylerin temel hak ve özgürlüklerini açık seçik gösteren belgeler değil, kuralları da bütün hukuk kurallarının en üstünde.

Amerika Birleşik Devletleri gibi bazı devletlerde, bu ilke açıkça ilan edilir; ve bunun korunması için gerekli bir yargı denetimi de geliştirilir. Anayasaya uygunluğun yargısal denetimini geliştirmemiş ülkelerde de, anayasalar, yurttaşların gözünde, yöneticilerin temel ilkelere uyup uymadıklarını ölçmeye yarayacak saygıdeğer ve üstün bir metin sayılmakta, anayasaya aykırı davranışlar büyük tepkiler doğurmaktadır. Belli bir ek metin halinde anayasası olmayan İngiltere'de bile, tarihsel büyük değerler

1) Bu konuda özellikle bkz. Flanz GISBERT, XIX. Asır Avrupası'nda Anayasa Hareketleri. (çev. Ş. Mardin, N. Erder, A. Sinanoğlu), Ank. 1956.

taşıyan kanunlar, beratlar, fermanlar ve teamüller bakımından da durum aynı.

Klasik demokrasi ile anayasalar arasındaki bu yakın ilişkiye karşılık, marksist demokrasilerde, anayasalara, daha başka bir gözle bakılmakta.

II

MARKSİZM VE ANAYASACILIK

Anayasacılık, marksist rejimlerde de görülen bir olay. Yer yer yoğun da: Örneğin, Sovyetler Birliği, altmış küsur yıllık yaşamı içinde dördüncü anayasasını yapmış durumda; Çin'de, 1950'den bu yana üçüncü anayasa yürürlükte; Yugoslavya'da da öyle.

Ne var ki, Batı demokrasilerinde olduğundan farklı bir anayasa kavramı görüyoruz oralarda; ve yine farklı bir anayasacılık.

Nereden geliyor bu?

Marksizm'in demokrasi anlayışından.

Gerçekten, demokrasiyi, soyut bir kavram olarak değil de, toplum yapısında somut değişiklikler yoluyla adım adım gerçekleştirilecek, sürekli bir oluş olarak alan marksizm, bireyin korunmasını «devlete karşı» düşünülmesi gereken bir sorun olarak görmemektedir. Marksist demokraside önemli olan, birtakım özgürlüklerin soyut bir sıralamayla ilan edilmesi ve yargısal yollardan korunması değil, toplumdaki yapısal değişiklikler yoluyla «yaratılması», artan ve gitgide daha iyi dağılan bir üretim sayesinde «oluşturulması»dır. Batı demokrasisinin «özgürlük» kavramına karşılık, marksist demokrasi **«özgürleştirme»** kavramını çıkarır.

Kim gerçekleştirecektir bu özgürleşmeyi?

Emekçi sınıflar ve özellikle işçi sınıfı.

Marksist demokraside, iktidar yollarının, öteki sınıflara kapalı tutulmasının gerekçesi de burada.

Anayasalar, marksist demokrasinin bu süreci içinde, belli aşamaların birer ifadesi yalnız; ondan öteye pek fazla bir değer taşımıyorlar.

Ve her aşamada, doğal olarak, anayasa da değişecektir.

Öyle olduğu için de, başka yerlerde ihtilâllere, en azından bunalımlara yol açan anayasa değişiklikleri, marksist demokrasilerde sarsıntısız gerçekleşiyor.

Temel sorun, bireysel hakların devlete karşı korunması olmadığına, hattâ tam tersine, bireyin özgürleştirilmesi için işçi sınıfının elindeki devlet gücünün ağır basması gerektiğine göre, anayasalara dayanılarak yapılacak siyasal ya da yargısal bir denetim de kendiliğinden anlamsızlaşmakta. Toplumu sınıfsızlaştırma amacına yönelmiş bir emekçi iktidar tekelinin bulunması, Batı demokrasilerinde görülen «hukuk kuralları hiyerarşisi»nin de önemini azaltmakta. Başta anayasa olmak üzere, kanunlar, tüzükler, yönetmelikler arasında yukarıdan aşağıya kurulan böyle bir hiyerarşi, Batı demokrasilerinde, oradaki kamu hukukunun temel ilkesi; kurallar arasında da sıkı bir denetim bahis konusu ayrıca. Böyle bir hiyerarşi, marksist demokrasilerde o denli sertlikte uygulanmıyor. Örneğin, bir Bakanlar Kurulu Kararnamesi'yle, bazı kanunlarda pekâlâ değişiklik yapılabiliyor.

Gerekçesi?

Çünkü, marksist demokrasi, herhangi bir güçler ya da görevler ayrılığına değil, tam tersine **«emekçi iktidarının bütünlüğü»**ne dayanmakta. İktidar bütünlüğü, hukuk kuralları arasında sıkı bir sıralandırmayı ve hiyerarşili kural denetimini gereksiz kılmakta.

Ancak, böyle bir anlayışın, Batı demokrasilerindeki «hukuksallık» yerine, marksist demokrasilerde «keyfiliğe» götürdüğünü de sanmamalı; yönetenlerin hareketleri, disiplinli bir parti örgütünce, marksizmin temel ilkelerine göre değerlendirilmekte sürekli olarak.

İşte anayasalar, iktisadî ve sosyal gelişmenin belli bir aşamasında bulunan bir toplumda, marksist ilkelerin ne ölçüde uygulanabileceğini gösteren genel ve temel belgeler olarak görülmekte.

Şunu da belirtelim ki, son yıllarda, bir «sosyalist hukuksallık» yaratma konusunda oralarda da birtakım gelişmeler olmakta, marksizmin sürekli değişme gereksinmesi ile önceden belirlenmiş temel hakların korunması gereğini uzlaştırmaya çalışan denetim mekanizmaları kurma yolunda çabalar olmaktadır. Bu

çabalar, Yugoslavya'da bir anayasa mahkemesi kurulmasına kadar varmıştır.

Lenin, anayasadan bahsederken, **«anayasalar yaratmaz, yalnızca saptar»** diyordu.

Bu görüş, marksist demokrasilerde bugün de geçerli.

Her şeyi anayasadan uman, onlara bir çeşit «mistik» varlıklar olarak bakan anlayışın gülünçlüğünü göstermesi bakımından bizim için de hayli öğretici bir söz.

III

TÜRKİYE'DE ANAYASACILIK HAREKETLERİ

Bizde, anayasacılık hareketleri[2] 19. yüzyılın sonlarına doğru doğar. Bunları, Batı'daki anayasacılık hareketlerinin birer serpintisi saymak doğrudur; ama, sınıfsal temellerden yoksun birer serpintidirler aslında.

Gerçekten, Batı'daki anayasacılık hareketleri, o toplumların temel yapılarındaki köklü bir değişikliğin sonucu olarak göründüğü, daha açık bir deyişle, burjuvazinin devlet yönetimine sahip çıkma çabasıyla ilişkili olduğu halde, Osmanlı İmparatorluğu'nda 19. yüzyılın ikinci yarısında beliren anayasacılık hareketleri bu anlamda sınıfsal bir nitelik taşımıyor.

Niçin?

Çünkü, daha önce de belirttiğimiz gibi, Osmanlı İmparatorluğu'nun başta içsel dinamiği, Batı'daki gibi bir burjuva sınıfının ortaya çıkıp siyasal iktidarı ele geçirmesine engel olmuştur. Başlangıçtaki ıslahat fermanları ve ondan sonra gelen hareketler, daha çok «bürokrasiden gelen» bir avuç insanın, çökmekte olan devleti kurtarmak için düşünebildikleri ve genellikle Batı'dan aktardıkları çarelerden ibaret; öyle olunca da, yenileşme hareketleri giderek «demokratikleşme» hareketleri de halkın dışında, hattâ halka karşın yürütülen -çok kez yüzeysel- birer çaba olmaktan öteye geçememiştir.

---

2) Bu konuda özellikle bkz. Yavuz ABADAN / Bahri SAVCI, Türkiye'de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış. Ank. 1959.

– Bizde, modern anlamıyla ilk anayasa, 1876 tarihli **«Kanunu Esasî»dir.**

Gerçi, Osmanlı İmparatorluğu'nda, 19. yüzyılın ilk yıllarında, hattâ 18. yüzyılın sonlarında «ıslahat» ve yenileşme hareketleri başlamış, giderek «meşveret» usulü doğmuş ve bununla ilgili kurumlar meydana getirilmiştir; ama bunlar, olsa olsa mutlak otoritenin, işleri daha iyi bilenlere danışılarak uygulanmasını sağlayan yardımcı organlardır. Ne bunlar, ne de 1839 «Gülhane Hattı Hümayunu» ile başlayan Tanzimat döneminin fermanları, iktidarı sınırlama niteliğini taşımadığı gibi, böyle bir amaç da taşımazlar. Hele Tanzimat fermanlarının gerisinde asıl zorlayıcı gücün «dış baskı» olduğu aşikârdır.

1876 Anayasası ile, ilk kez «parlamentolu» bir düzene geçilir: Anayasa, «Meclisi Umumî» adını taşıyan iki meclisli bir parlamento kurmaktadır. Meclislerden «Heyetî Ayan»ın üyeleri padişahca – ve ömür boyunca görevde kalmak üzere – atanmaktadır. «Heyeti Mebusan»ın üyelerini ise «halk» seçmektedir. Ne var ki, «iki dereceli» ve «kısıtlı oy»a dayanan bir seçimdir bu.

1876 Anayasası, «parlamentolu» bir düzen getirmiştir, ama, «parlamenter» değildir o düzen: Bakanlar, giderek hükümet, hükümdardan başka kimseye hesap vermek zorunda olmadığı gibi, padişahın durumu da, gelişmiş parlamenter sistemlerde görülen «sembolik devlet başkanı»nın durumundan çok farklı. Fiilen olduğu gibi hukuk bakımından da, yasamanın ve yürütmenin dizginleri aslında padişahın elindedir. Mutlakiyetten meşrutiyete geçilmiştir ama, yalnızca bir ad değişikliğidir bu.

Osmanlı İmparatorluğu'nda, parlamentolu düzenin, – hiç olmazsa biçimsel bakımdan – «parlamenter» bir nitelik kazanması, İkinci Meşrutiyet'in ilanından (1908) sonra gerçekleştirilen çeşitli anayasa değişiklikleri ile mümkün olacaktır: Hükümdarın parlamenter bir düzende görülmeyen yetkileri kaldırılacak; hükümet de, Meclisi Mebusan'a sorumlu duruma getirilecektir.

– Osmanlı İmparatorluğu'nda meşrutiyet denemeleri, Birinci Dünya Savaşı'yla sona erer. Hemen arkasından başlayan Millî Kurtuluş Savaşı dönemi, anayasacılık hareketleri bakımından da yepyeni bir aşamanın başlangıcı olur.

Gerçekten, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin toplanmasıy-

la, devlette egemenliğin kaynağı ve kullanılışı bakımından önemli bir değişiklik olmuştur. 20 Nisan 1920'de Ankara'da kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisi, yalnızca yasama yetkisini kullanan basit bir parlamento değildir; bütün yetkiler onda toplanmıştır (meclis hükümeti sistemi). Artık, hükümdarlı ve parlamentolu bir «meşrutî sistem» yerine, doğrudan doğruya «meclis üstünlüğü»ne dayanan bir ihtilâl yönetimi bahis konusudur; 20 ocak 1921 tarihli **«Teşkilâtı Esasiye Kanunu»**, işte bu ihtilâlci yönetim biçimini düzenler.

Bundan sonra, Cumhuriyet'in ilanı ve meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistemi bir araya getirme çabasında olan **1924 Anayasası**'nın yapılışı geliyor.

1924 Anayasası'nın asıl özelliği, hem tek partili, hem de çok partili dönemde uygulanabilmiş olması. Bu anayasanın çeşitli tarihlerde geçirdiği değişiklikler, aslında rejimin geçirdiği değişikliklerin önemi yanında pek küçük kalır.

Bundan sonra da çok partili denemesinin iflâs etmesi ve 27 Mayıs Hareketi geliyor. 27 Mayıs'tan sonra, daha ilk günden başlayarak, Türkiye yoğun bir anayasacılık hareketinin içine girer.

Bu hareketin en belirli özelliği nedir? Ve hangi sonuçlara ulaşmıştır?

Bunu, 1961 Anayasası ile ilgili bahiste belirtmeye çalışacağız.

KAYNAKLAR

ABADAN, Yavuz / SAVCI, Bahri, Türkiye'de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış Ank. 1959.

ESEN, Bülent Nuri, Türkiye'de Anayasal Gelişmeler, AHFD, c. XXV, sy. 1-2.

GISBERT, Flanz, XIX. Asır Avrupa'sında Anayasa Hareketleri, (çev. Ş. Mardin / N. Erder / A. Sinanoğlu), Ank. 1956.

POROY, Nâzım, Anayasamızda Tekâmüle Doğru, İst. 1950.

SAVCI, Bahri, İktidarı Hukukla Bağlama Çabalarının Geçirdiği Seyir, SBFD., c. XII, sy. 4, s. 65-127.

SOYSAL, Mümtaz, Anayasanın Anlamı, 4. bası, İst. 1977.

TUNAYA, Tarık Zafer, Türkiye'nin Siyasî Gelişmeleri, İst. 1970.

BÖLÜM II

ANAYASALARIN YAPILMASI VE DEĞİŞTİRİLMESİ

Anayasalar ne denli temel metinler olurlarsa olsunlar, yine de «ebedî» değiller, olamazlar da... Toplumun değişen koşulları bir anayasanın yerine yenisinin yapılmasını, en azından yürürlükteki anayasada birtakım değişiklikleri gerektirebilir.

Kim ve nasıl yapacaktır bunları?

I

KURUCU İKTİDAR

Anayasayı yapan ve gerektiğinde değiştiren, apayrı yetkilerle donanmış bir iktidardır. Buna **«kurucu iktidar»** (pouvoir constitutionnel) denir.

Kurucu iktidar, iki halde ortaya çıkar:

– Bir **devrim** olmuştur, **eski hukuk düzeni kaldırılmıştır** ya da **yeni kurulan bir devlet** vardır. Her iki halde de yeni bir anayasa yapmak gerekir.

– **Yürürlükte bir anayasa** vardır ve **gözden geçirilmek** istenmektedir.

Aslında, her iki halde bahis konusu olan kurucu iktidarın niteliği aynı değildir. Birinci halde, kurucu iktidar, gerçekten **aslî** ve **kayıtsız şartsız** bir iktidardır. İkinci halde, kurucu iktidarın bu iki niteliği de kaybolur; bu halde, kurucu iktidar, yürürlükteki anayasaca öngörülmüş, faaliyet biçimi ve yetkilerinin çerçevesi yine anayasada belirtmiştir; ve bu durumda, kurucu iktidar, **faaliyetinin içeriği bakımından** kurucu, **yetkilerinin çerçevesi** ve **izleyeceği usul bakımından** ise kurulmuş bir iktidardır. Başka bir deyişle, **maddî bakımdan kurucu, biçimsel bakımdan kurulmuş** iktidardır.

II

ANAYASALARIN YAPILMASI

Yeni bir anayasa yapmak gerektiğinde, kurucu iktidar, gerçekten **aslî** ve **kayıtsız şartsız** bir iktidardır.

Kurucu iktidar, aslî ve kayıtsız şartsız bir iktidardır derken, onun, **hiçbir pozitif hukuk kuralı ile sınırlı olmaması** anlaşılır. Yoksa, sosyolojik bakımdan, temsil ettiği sosyal sınıf ve zümrelerin dünya görüşü ve değerleri ile bağlı bir iktidardır. Böyle olması da doğaldır.

Anayasaların yapılmasında çeşitli yollar var:

– Bir şahıs ya da bir gurup şahıs, kendisini ya da kendilerini bir anayasa yapmakla görevlendiren bir seçime başvurmaz ve yaptıkları anayasa da bir referanduma sunulmamış olursa, kurucu iktidar **otoritor** bir biçimde kullanılmış olur. Anayasalar tarihinde bu yolla yapılmış anayasalar vardır: Fransa'da VIII. yıl Anayasası ile yine Fransa'da 1852 tarihli Anayasa böyle yapılmışlardır.

– **Demokratik meşruiyet** ilkesine uyulunca, bir anayasa yapmak, ya bir **seçilmiş meclisin** işi olur ya da yapılmış bir anayasa –halkın onaylaması için– referanduma sunulur. Her iki usule bir arada başvurulduğu da olur ki, bu halde kurucu iktidarın demokratik kullanılışındaki anlam daha da büyür.

Anayasanın seçilmiş bir meclisce yapılması, Batılı sistemlerde, demokratik ihtilâllerden sonra geleneksel bir kuraldır.

> Bu halde izlenen yöntem şu: İhtilâlden sonra iktidarı eline geçiren **fiilî hükümet,** bir meclisin seçilmesini örgütler ve bir anayasa yapmak görevini ona bırakır; elindeki bütün yetkileri de ona verir. Bu meclise **«kurucu meclis»** adı verilir.
>
> Bu biçimde seçilen kurucu meclisin özel bir durumu vardır: Yürürlükte bir anayasa olmadığından, kurucu meclisten ayrı bir yasama ve yürütme iktidarı yoktur. Böylece, kurucu meclis, –kurucu rolünün yanı sıra– **yasama organı rolünü** de üzerine alır; ve öte yandan bir **hükümet** kurar. Yeni bir anayasa yapılınca, kurucu meclis işbaşından çekilir ve yerini, anayasanın belirlediği yeni organlara bırakır.

Referanduma başvurma, bir anayasanın yapılışında, aslın-

da bir demokratik biçimdir. Bu halde, hükümetçe ya da bir meclisce hazırlanmış bir tasarı vardır; kabulü için halkın onaylamasına sunulur. Fransa'da 1945-1946'da kurucu referanduma üç kez başvuruldu; 1958'de General de Gaulle'ün hükümetinin yaptığı anayasanın halkça onaylanması için de referanduma gidildi.

Şurası açıktır ki, referandumun değeri, referandumun yapıldığı koşullara bağlıdır. Böylece, referandum, propaganda ve düşünceleri açıklama özgürlüğünün derecesine göre demokratik olur ya da olmaz.

> Bizde, 1961 Anayasası'nın doğuşunda, şöyle demokratik bir yol tutulmuştur: 27 Mayıs Hareketi'nden sonra, Millî Birlik Komitesi, hareketin aslî ve görünüşte fiilî kurucu iktidarı olarak, 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Kanunla 1924 Anayasası'nı -kısmen- kaldırarak geçici anayasayı koymuş ve 3 Aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı kanunla kuruculuk yetkisini Kurucu Meclis'e devretmiştir; 6 Ocak 1961'de toplanan bu meclis de yeni anayasayı hazırlamış, 27 Mayıs 1961'de Kurucu Meclis'in kabul ettiği anayasa, 9 Temmuz 1961 tarihinde yapılan referandumla halkça kabul edilmiştir. Böylece, hem 27 Mayıs Hareketi'nin hukuksallığı ve meşruluğu karinesi milletçe doğrulanmış, hem de ihtilâlden doğan kurucu iktidarın hukuksallığı kanunsallıkla da desteklenerek demokratik gelişme tamamlanmıştır.

III

ANAYASALARIN DEĞİŞTİRİLMESİ

Her anayasa, kendi değişikliğini öngörmek zorundadır. Hiç değiştirilemeyeceğini söyleyen anayasalar olmuştur; zaman, alay etmiştir onlarla. Anayasal çevrenin, günün sorunlarına uyabilmesini sağlamak için, değiştirme usulünün -görece- kolay olmasında da yarar var.

Anayasaların değiştirilmesinde kurucu iktidar («değiştirme organı» da denir), anayasaların yapılmasındakinden farklı olarak, ne aslî, ne de kayıtsız şartsız nitelikler taşır. Tersine, bu halde, kurucu iktidar, yürürlükteki anayasa ile öngörülmüş, faaliyet biçimi ve yetkilerinin çerçevesi anayasada belirtilmiştir.

Gerçekten anayasa, değiştirme organının yetkisine birta-

kım sınırlar koyabilir: Örneğin, Anayasamızın 9. maddesine göre, «devlet şeklinin "Cumhuriyet" olduğu hakkındaki anayasa hükmü değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez». 1924 Anayasası'nda da böyle bir hüküm vardı. Buna benzer bir hükmü, 1948 tarihli İtalyan ve 1958 tarihli Fransız Anayasalarında görüyoruz.

Bu sınırlar dışında, değiştirme organının yetkisi –anayasanın koyduğu biçimsel kurallara uymak kaydıyla– mutlak mıdır, değil midir?

Bizde, Anayasa Mahkemesi, çeşitli kararlarında, anayasa değişikliğini yalnız «biçim yönünden» değil, «esas yönünden» de denetleyebileceğini ortaya koyuyor. Gerçi, bu kararlarında, Yüksek Mahkeme, anayasa değişiklerini esas yönünden inceleyip bir sonuca varmış değil; sadece gelecekte bu yönde de denetim yapacağını ortaya koyan eğilimini belirtiyor.

Ne var ki, Anayasa'da 1488 sayılı kanunla 20.9.1971 günü yapılan değişiklikle, Anayasa'nın 147. maddesi böyle bir eğilimi önleyecek bir düzenleme getiriyor. 147. maddenin yeni biçimine göre, Anayasa Mahkemesi, bundan böyle, anayasa değişiklikleri hakkındaki denetlemesini yalnız biçim yönünden yapabilecek, esasa giremeyecektir.

Anayasadaki bu düzenlemeye karşın, Yüksek Mahkeme'nin esasa ilişkin bir denetleme yapabileceğini savunanlar var. Konu, bugün de çözümlenmiş değil[1].

Anayasadaki bu sınırlama dışında, konuya, yasama organının «takdir yetkisi» açısından eğilince daha sağlıklı bir yoruma ulaşmak mümkün; bu da pozitivist bir bakış açısına göre olacak. Şöyle ki:

Anayasanın 9. maddesindeki yasaklama dışında, anayasa değişiklikleri konusunda, yasama organının, kanımızca mutlak bir takdir yetkisi vardır.

Kendi içinde, 155. maddede belirtilen biçim ve usullere uyularak değişebilirliğini kabul etmiş bir Anayasada, bazı hükümlerin dondurulmuş ya da mutlak nitelikte olduğunu söylemek, pozitivist bir temele dayanmamaktadır. Kurucu iktidar, Anayasa'nın değiştirilebileceğini açıkça belirtmiş, bunun istisnası olan 9.

1) Bu konuda özellikle bkz. Yıldızhan YAYLA, Anayasa Mahkemesine Göre Cumhuriyetin Özü, Hıfzı Timur Armağanı, İst. 1979.

maddeyi da göstermiştir; bu istisnanın genişletilmesine, pozitif hukuk açısından olanak yoktur. Anayasa'nın 155. maddesindeki usullere uyulmak koşuluyla, değiştirilemeyecek hiçbir hüküm yoktur Anayasa'da.

Anayasa Mahkemesi'nin, anayasa değişikliklerini esastan denetlemesi ve sonuçta da bu değişiklikleri iptal etmesi durumunda, asıl büyük tehlike, Mahkemenin, kurucu iktidarın da üstünde bir güç haline gelmesidir. Anayasa değişiklikleri, eninde sonunda bir «siyasal yeğleme» sorunudur; bu da «toplum içindeki güçler dengesi» ile ilgilidir. Anayasa Mahkemesi'nin, anayasa değişikliklerinde esas yönünden kendini yetkili görmesi, bu yeğlemelerden birine katılması sonucunu doğuracak ve bir güç haline gelecektir.

Anayasaları değiştirme konusunda başlıca üç sistem var:

-Birinci sisteme göre, anayasalar, **adi yasama meclislerinde** değiştirilir.

Pek kullanışlı olan bu sistemde, değişikliği normal yasama organı yapmakta, ancak adi kanunların değiştirilmesinde aranan usullerden farklı usuller izlenmektedir. En çok başvurulan yol da, anayasa değişikliği için, yasama organında «güçlendirilmiş çoğunluklar» aramadır.

Türk Anayasaları, öteden beri bu sistemi benimsemişlerdir.

1961 Anayasası, 155. maddesinde, anayasanın değiştirilmesini yasama organına bırakıyor ve şöyle bir usule bağlıyor:

«Anayasanın değiştirilmesi, **Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri** tarafından **yazıyla** teklif edilebilir. Anyasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler **ivedilikle** görüşülemez. Değiştirme teklifinin kabulü, **meclisin ayrı ayrı üye tamsayılarının üçte iki çoğunluğunun** oyuyla mümkündür.

Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, 1'inci fıkradaki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabidir.»

-İkinci sistemde, anayasa değişikliğini **özel olarak seçilmiş meclisler** yapar.

Bu sistem, demokratik anayasaların doğuşu döneminde hayli gözde olmuş olan bir sistemdir ve şöyle bir mantığa dayanır: Milletvekillerinin seçimi, onlara kurucu iktidarı bahşetmez; böy-

lece, anayasanın değiştirilmesi bahis konusu olduğunda, milletin doğrudan doğruya anayasa değişikliği ile görevli bir meclise özel vekâlet vermesinde fayda vardır. Bu meclislere «konvansiyon» denir.

Bu sistemin bugün de yaşayan kalıntısı 1787 tarihli ABD Anayasası'dır.

> Bu Anayasa, federal anayasayı değiştirmek için konvansiyonlar toplama olanağını açıkça vermektedir. Ne var ki, uygulamada başvurulan usul, yine anayasanın tanıdığı başka bir olanağı kullanmak oluyor ki, o da değişikliği, -federal plânda olsun, federe devletler plânında olsun- yasama meclislerine bırakmaktır.

-Üçüncü bir sisteme göre, anayasanın değiştirilmesi, **halkın doğrudan katılması** ile olur.

Halkın normal katılması biçimi, anayasanın değiştirilmesini uygun görmek ya da reddetmek için referanduma başvurmak biçiminde olur. Referandum yoluyla kabul edilmiş bir anayasanın, değiştirilmesinin de referandum yoluyla uygun görülmesi bir ilkedir; ne var ki, buna çok seyrek uyulur. Örneğin, Fransa'da, 1946 ve 1958 tarihli anayasalar, referandum yoluyla uygun görüldükleri ve her anayasa değişikliğinin referanduma sunulması gerektiğini ilan ettikleri halde, uygulamada, referandumdan vazgeçme olanağını veren usulleri de saklı tutmuşlardır.

1947 tarihli İtalyan Cumhuriyeti Anayasası'nın tutumu da -az çok- buna benzer (madde, 138)

Anayasanın değiştirilmesinde yurttaşlara tanınan katılmanın en ileri derecesi, **halkın girişimi** denen usuldür. Bu usulde, belli sayıda bir yurttaş topluluğu, anayasayı değiştirme dileğinde bulunarak, bir değişiklik metni önerirler; bu metin, tüm halkın oyuna sunulmak gerekir; halkın çoğunluğunca kabul edilirse, anayasa değişikliği gerçekleşmiş sayılır.

KAYNAKLAR

EROĞLU, Cem, Anayasayı Değiştirme Sorunu, Ank. 1974.
KUBALI, Hüseyin Nail, Anayasa Hukuku Dersleri, İst. 1971.
SEROZAN, Rona, Anayasayı Değiştirme Yetkisinin Sınırları,

İHFM., c. XXXVII, sy. 1-4.
TANÖR, Bülent, Anayasa Mahkemesinin Önemli Bir Kararı, Vatan, 27 Mart 1976.
TANÖR, Bülent, Anayasa Değişiklikleri Geçerli midir? Politika, 29-30 Kasım 1976, 1 Aralık 1976.
YAYLA, Yıldızhan, Anayasa Mahkemesine Göre Cumhuriyet'in Özü, Hıfzı Timur Armağanı, İst. 1979.

BÖLÜM III

ANAYASAYA UYGUNLUK VE DENETİMİ

I

ANAYASAYA UYGUNLUK VE DENETİM KAVRAMLARI

Anayasaya uygunluk ilkesi, bir devlette her hukuk kuralının anayasaya uygun olması gerektiğini dile getirir. Bu uygunluk, iki bakımdan gerçekleştirilmek gerekir:

Bir hukuk kuralı, ancak, anayasanın öngördüğü ya da anayasaya uygun hukuk kurallarının müsaade ettiği usullere göre konulabilir ya da yaratılabilir. Bu, **biçimsel** bakımdan uygunluğu ifade eder.

Anayasaya uygunluk, aynı zamanda **maddi** bakımdandır da: Bir hukuk kuralının içeriği, anayasanın içeriğiyle zıtlaşmamalıdır.

Örneğin, bir seçim kanunu, anayasaya biçimsel bakımdan uygun olmalıdır derken, anayasanın istediği gibi, parlamentonun oylaması ve Cumhurbaşkanının da ilan etmesi gerektiği anlaşılır. Maddi bakımdan anayasaya uygun olmalıdır derken de, içeriğinin, örneğin anayasanın kabul ettiği «genel oy» ilkesine aykırı olmaması anlaşılır.

Anayasaya uygunluk konusunda, ilk akla gelen, kanunların anayasaya uygun olmaları.

Anayasalar, kanunların anayasaya uygunluğunu sağlamak için, aykırılığı önleyici birtakım önlemler alırlar.

> İki meclis usulü, kanun öneri ve tasarılarının meclis komisyonlarının incelenmesinden geçirilmesi, Devlet Başkanının veto yetkisi ya da kanunları ikinci bir kez görüşülmek üzere meclise geri çevirmesi, kanun tasarılarının hazırlanmasında bazı uzman organlara danışmak... gibi önlemler, kanunların anayasaya aykırılığını önleyici nitelikteki önlemlerin ilk akla gelenleri.

Ne var ki, bütün bu önlemlere karşın, anayasaya aykırı ka-

nunların çıkması gene de olası; kanunlar, anayasaya aykırı olamayacaklarına göre, yapılması gereken, her şeye karşın ortaya çıkmış olan aykırılığın giderilmesidir.

Bir özel hukuk işleminin ya da bir idarî işlemin anayasaya aykırı olması halinde, bu aykırılığın giderilmesi hemen hemen hiçbir güçlük doğurmaz. Ama, anayasaya aykırılığı ileri sürülen bir kanun ise, bu aykırılığın gliderilmesinde yığınla güçlük çıkar ortaya. Aslında bir ilke güçlüğü değildir bu; kanun, kurallar öncelgesinde, anayasayla zıtlaştığında bu aykırılığın giderilmesi gerekir.

Ancak kim ve nasıl yapacaktır bunu?

Güçlükler, bu soruları yanıtlamaya kalkınca ortaya çıkıyor.

Kanunların anayasaya uygunluğunun denetimi konusunda iki yol var: Bu denetim ya bir **siyasal organa** bırakılır ya da **yargı organına.**

II

SİYASAL DENETİMDEN YARGI DENETİMİNE

Kanunların anayasaya aykırılığının giderilmesinde, tarihsel bakımdan ilk başvurulan denetim, **siyasal denetim** olmuştur.

SİYASAL DENETİM

Siyasal denetimin dayandığı gerekçe şudur: Kanunları, yasama organı gibi, millet egemenliğini kullanan, devlet organları arasında seçkin ve üstün yeri olan bir organ yapmaktadır. Böyle bir organın yaptığı işlemin denetimi, olsa olsa ancak siyasal ve temsilî nitelik taşıyan bir organca yapılabilir. Gerçi, yapılacak denetim, hukuksal bir denetimdir; ama bu yetkiyi yargı organına tanımak, güçler ayrılığı ilkesine aykırı olduğu gibi, yasama organının saygınlığını, giderek kanunların otoritesini zedeler.

Kanunların anayasaya uygunluğunun denetiminde, siyasal ve temsilî nitelikteki bir organın kurulması düşüncesini, ilk önce, Fransa'nın, 1789 Devrimi sıralarında yaşayan, tanınmış siyaset ve düşün adamlarından **Sieyès** ortaya atmıştır. **Sieyès'in «Anayasa Jürisi»** adı altında bir denetim organı kurulması için 1795 yılında

yaptığı öneri reddedilir. Ne var ki, Sieyès, düşüncesini 1800 yılında Napolyon'a kabul ettirir ve «Koruyucu Senato» adı ile bir denetim organı kurulur.

Fransa'daki gelenek, siyasal organın denetimi anlamındadır. Bugünkü sistem bir yana, bu bakımdan üç deneme yapılmıştır:

İlk deneme, 1800 yılında, «Koruyucu Senato» ile yapılır. Koruyucu Senato siyasal bir organdı ve kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyebiliyordu.

Buna benzer bir deneme 1852'de tekrarlandı.

Her iki deneme de ilgi çekiciydi. Ne var ki, 1800 yılının «Koruyucu Senato»su bağımsız olamadı; Napolyon'a sıkı sıkıya bağlı kaldı. 1852 denemesi ise, bir siyasal organın, denetimini yaparken, anayasaya uygunluk ölçüsü yerine, yerindelik ölçüsünü kullanacağını, bir ikinci meclis gibi hareket edebileceğini gösterdi.

Üçüncü deneme, 1946 Anayasası ile yapılır. Gerçi 1946 Anayasası'nın kurduğu «Anayasa Komitesi»nin bir siyasal organ olduğu söylenemez; ama gerçek anlamıyla bir yargı organı da değildi. Uygulamaya gelince, Anayasa Komitesi, hemen hemen hiçbir faaliyet gösteremedi ve yalnız bir kez –o da önemsiz bir konuda– karar verdi. 1958 Anyasası'nın «Anayasa Konseyi» ise, özellikle temel hak ve özgürlüklerin korunmasında daha etkin ve etkili[1].

Fransa'nın dışında, **marksist demokrasilerde** uygulanan da siyasal denetimdir.

Sovyetler Birliği'nde, kanunların anayasaya uygunluğunu inceleme yetkisi, Yüksek Sovyet Şûrası'nın Başkanlık Divanı'na aittir; Arnavutluk'ta da kabul edilen denetleme biçimi bu. Bulgaristan'da bu yetki, doğrudan doğruya Millet Meclisi'nin. Doğu Almanya'da ise, bu denetimi, Millet Meclisi'nin seçtiği bir Anayasa Komisyonu yapıyor. 1963 tarihli Yugoslav Anayasası ise, bu yetkiyi, bir Anayasa Mahkemesi'ne vermekle, marksist demokrasilerdeki siyasal denetim sisteminden ayrılmıştır.

Bizde, 1961 Anayasası'na kadar olan dönemde, denetim siyasal denetimdir.

1) Bu konuda özellikle bkz. Bakır ÇAĞLAR, Kamu Özgürlüklerinin Korunması ve Fransız Anayasa Konseyi Üzerine, Yargı, 1979. sy. 33, s. 7-8.

Kanunların anayasaya uygunluğunu, siyasal denetimden çok, yargı denetimine tâbi tutmak, bugün gitgide revaç bulan bir eğilimdir.

YARGI DENETİMİ

Yargı denetiminde, denetim, bir yargı organına bırakılır.

Yargı organı deyince, terimin alışılmış anlamıyla, bir mahkeme anlaşılır; yani, siyasal iktidar karşısında mutlak bir bağımsızlığı olan ve işe hukuksal açıdan bakan, hükümleri de böylece «kesin hüküm» niteliğinde olan bir organ.

Kanunların anayasaya uygunluğunun bir yargı organınca denetimi, bir **«yerindelik»** (opportunité) denetimi değil, bir **«norm denetimi»**dir; yani, mahkeme, kanunların, anayasa hükümleri karşısında faydalı ya da zararlı, iyi ya da kötü olduğunu, hal ve zamana uygun düşüp düşmediğini inceleyecek değildir. Onun görevi, alt kademedeki bir hukuk kuralının onun üstündeki bir hukuk kuralına uygun olup olmadığının, diğer bir deyişle, anayasa kurallarının kanunca ihlâl edilip edilmediğinin incelenmesi, ihlâl edilmişse yaptırımının belirlenmesidir. Böylece, ihlâl, bir hukuksal sorundur; yargı denetimi de, bu hukuksal sorunun çözülmesini amaçlamaktadır.

Doğaldır ki, bir kanunun, anayasanın hükümlerine aykırı olup olmadığını araştırırken, hâkim, anayasa ve sözkonusu kanunla ilgili bir yoruma varacaktır. Bu yorum da, hâkimin bilgisine, iktisadî, sosyal, giderek siyasal görüş ve kanısına göre değişebilecektir. Bunu önlemeye olanak yoktur. Ne var ki, öyle de olsa, yargı denetimi, bir yerindelik denetimi değil, bir norm denetimi olacaktır.

Yargı denetimi, en güvenceli denetim biçimidir.

Ve, **dava** ve **itiraz** olmak üzere iki yolla yapılmaktadır.

III

YARGI DENETİMİNDE YOLLAR

DAVA YOLUYLA DENETİM

Bu denetim, kişiler ya da topluluklar ya da kamu otoritelerince, anayasaya aykırı olduğu savı ile, bir kanun aleyhine bir

yargı mercii, yani bir mahkemede açılan **dava** ya da **başvuru** üzerine yapılan bir denetimdedir.

Dava yolu ile denetimde şu noktalar önemlidir:

– Bu denetim yolunun, –ilke olarak– **anayasaca açıkça kabul edilmiş olması** şarttır. Hiçbir mahkeme, anayasadan açıkça bir yetki almadıkça, böyle bir dava ya da başvuruyu kabul edemez ve bu konuda herhangi bir karar veremez.

Anayasa, ayrıca, bu yola başvuracak kişileri, grupları ve kuruluşları belirtir.

– Hakkında anayasaya aykırılık kararı verilen kanun **iptal** edilir ve **hiçbir zaman mevcut olmamış telâkki edilir.** Böylece, –o kanuna dayanılarak **kazanılmış haklar** saklı olmak üzere– kanunun iptali **geçmişi kapsar.**

– İptal kararı, **herkese karşı** hüküm ifade eder; bu bakımdan «nesnel» bir nitelik taşır.

Dava yoluyla denetim, bunu yapacak yargı merciinin niteliği bakımından, iki biçim göstermektedir:

– Bazı ülkelerde, bu denetim yetkisi, **adlî yargı örgütünün en yüksek kademesindeki mahkemeye** verilmiştir.

Genellikle Yargıtay'dır bu, Federal Mahkeme de olduğu olur; örneğin, İsviçre Federal Mahkemesi, bu yetkiyi, –yalnız kantonlarca çıkarılan kanunlar hakkında olmak üzere– 1874 yılından beri kullanmaktadır.

– Bazı ülkelerde ise, yargı denetimini, bu maksatla kurulmuş özel mahkemeler, yani **anayasa mahkemeleri** yapmaktadır.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, özellikle İtalyan ve Federal Alman Anayasaları bu yolu benimsediler[2]; 1961 Anayasası da, kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi için özel bir anayasa mahkemesi kurdu.

Dava yoluyla ve özel anayasa mahkemeleri yoluyla denetim biçimi –hukuk devleti ilkesine daha uygun ve daha güvenceli olduğu için– gitgide gelişmektedir.

İTİRAZ YOLUYLA DENETİM

Bu denetim, bir mahkemede **görülmekte olan bir dava**

2) *En yeni anayasalar içinde 1974 tarihli Yunan Anayasası ile 1976 tarihli Madagaskar Anayasası da birer anayasa mahkemesi kabul etmiş bulunuyorlar.*

sırasında, taraflardan birinin, kendisine uygulanmak istenen bir kanunun, anayasaya aykırı olması nedeniyle, uygulanmaması gerektiği savında bulunarak ileri sürdüğü **itiraz** üzerine yapılan bir denetimdir.

İtiraz yoluyla denetimde şu noktalar önemlidir:

-Burada, dava yolu ile denetimden farklı olarak, kanun aleyhine doğrudan doğruya açılmış bir dava yoktur; hâkim, ancak **bir dava görülürken** ileri sürülen anayasaya aykırılık itirazı üzerine, sorunla ilgilenmektedir.

-Hâkim, bu itirazı yerinde görürse, kanunu, dava yoluyla denetimde olduğu gibi, iptal etmez; yalnızca **o dava ile ilgili olaya ve kişiye uygulamaz.**

-Hâkimin, kanunun anayasaya aykırılığı hakkında verdiği karar, **«kesin hükmün göreceliği»** kuralına tâbidir; yani bu karar, benzer durumlarda, başka mahkemeleri bağlamayacağı gibi, kararı veren hâkimi de bağlamaz. Hâkim, başka bir davada, aksine bir karar verebilir.

Anayasada açıkça yasaklayıcı bir hüküm yoksa, mahkemeler, anayasaya aykırılık itirazını kabul etmek ve bu konuda karar vermekle yükümlüdür. İtiraz yoluyla denetim için, anayasanın herhangi bir müsaadesi gerekmez. Mahkemeler, bu denetim yetkisine doğal olarak sahiptirler.

İtiraz yoluyla denetimde, ilk çığırı, Birleşik Amerika'da Yüksek Federal Mahkeme Başkanı Marshall, **Marbury - Madison Davası** dolayısıyla 1803 yılında verdiği ünlü kararı ile açar. Ve giderek başka ülkeler için örnek olur.

İtiraz yolu ile denetimin birçok ülkelerde kabul edildiğini görmekteyiz.

> Bazı anayasalar, böyle bir denetim yetkisini mahkemelere açıkça vermişlerdir. Bazı anayasalar ise, bu yetkiyi, adî yargının en yüksek merciine tanımaktadırlar. Bazı ülkelerde, -anayasalarında hiçbir açıklık olmamasına karşın- böyle bir denetim, mahkemelerin normal yetkileri arasında görülmektedir. Bazı anayasalar ise, itiraz yoluyla denetim yetkisini yalnız anayasa mahkemesine tanımaktadır; bizim anayasamız bunlardandır (m. 151).

Türkiye'de, kanunların anayasaya uygunluğunun denetimi, 1961 Anayasası'na gelinceye kadar nasıl bir yol izlemiştir? Bu

konuda 1961 Anayasası nasıl bir çözüme ulaşmıştır?

Bu noktaların açıklamasını «yargılama» bölümünde yapacağız.

KAYNAKLAR

ÇAĞLAR, Bakır, Kamu Özgürlüklerinin Korunması ve Fransız Anayasa Konseyi Üzerine, Yargı, 1979, sy. 33.

FEYZİOĞLU, Turhan, Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazaî Murakabesi, Ank. 1951.

KIRATLI, Metin, Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi, Ank. 1966.

SOYSAL, Mümtaz, Dinamik Anayasa Anlayışı, Ank. 1969.

BÖLÜM IV

1961 ANAYASASI

27 Mayıs'tan sonra, daha ilk günden başlayarak, Türkiye, yoğun bir «anayasacılık hareketi» içine girer. Yeni bir anayasa yapılmalıdır; düşünülen ilk şey budur. 1961 Anayasası, işte bu çabaların sonucu olarak doğar.

Nasıl bir anayasadır 1961 Anayasası? Biçim ve içerik olarak ne gibi özellikler taşır? Ve nasıl bir devlet düzeni kurmaktadır?

Bu soruları yanıtlamadan önce 1924 Anayasası'nı tanımak, 1924 Anayasası'ndan 1961 Anayasası'na geçişin anlamı üzerinde durmak gerekir[1].

I

1924 ANAYASASI'NDAN 1961 ANAYASASI'NA

1924 Anayasası'nın yaşamında iki dönem vardır: 1945 öncesi ve 1945 sonrası.

1925'lere değin, Cumhuriyet'in siyasal yaşamı, -iki deneme bir yana bırakılırsa- «tek partili»dir. Kurtuluş Savaşı sonrasının özel koşullarına göre yapılan 1924 Anayasası, bu tek partili dönemde rahatlıkla işler. Ancak 1945'ten sonra ağır bir yük altına girer Anayasa: «Çok partili» bir düzene çerçevelik edecektir artık. Bunun için birtakım değişiklikler geçirmesi gerekirdi; onlar da yapılmamıştır. Böylece, çok partili dönemde Anayasa'nın aksaması kaçınılmazdı, nitekim öyle oldu.

1) Bu konuda ilginç bir yazı için bkz. Bülent TANÖR, 1961 Anayasası Tepeden mi İndi? Yargı, sy. 39, s. 7-10; sy. 40, s. 17-18.

1924 Anayasası'nın, çok partili dönemde en çok aksayan yönleri hangileri olmuştur?

1945-1960 yıllarının siyasal yaşamının en belirgin özelliği, iktidarla muhalefet arasındaki ilişkilerin bir türlü kararlılığa kavuşamaması ve parlamenter düzenin gereklerine uygun bir çalışma mekinazmasının kurulamaması olmuştur. Birçokları, bunun nedeni olarak, o zamanki seçim sistemini gösterirler: O dönemde uygulanan seçim sisteminin sonuçları, parlamentoda, parti grupları arasında aşırı bir sayı dengesizliği doğuruyordu. Ne var ki, parlamenter düzenin sağlam temellere oturduğu yerlerde bu sayı dengesizliğine fazla önem verilmez ve seçim sonuçları ne olursa olsun, iktidar - muhalefet ilişkileri konusunda belli kurallara yine de uyulmaya çalışılır. İşe 1924 Anayasası'nın en büyük eksikliği, parlamenter düzenin bir davranış kurallarını göstermemiş olmasıdır denebilir. Ne var ki, çok yerde, bu kuralları anayasalar değil, parlamentoların içtüzükleri düzenler. Bizde de öyleydi: 1927 tarihli «Türkiye Büyük Millet Meclisi Dahili Nizamnamesi», Batı parlamentolarını örnek tutarak, bu konuda hayli ayrıntılı kurallar koymuştu. Ne var ki, bu kurallara, çok partili düzende uyulmayacaktır; çünkü, girişilen yeni dönemde, -özellikle 1950'den başlayarak- bu kurallarla, 1924 Anayasası'nın Millî Bağımsızlık Hareketi'nden gelen temel siyaset felsefesi çatışmaya başlamıştır.

Gerçekten, Millî Bağımsızlık Hareketi'nin meclisli bir yönetim sayesinde başarılması, yepyeni bir egemenlik anlayışı doğurmuş, millet iradesiyle meclisin iradesini birbirine kaynaştırarak, meclis dışında bir ulusal irade aranmasını olanaksızlaştırmıştı. 1921 ve 1924 Anayasaları, -Türk tarihinde ilk kez-, millî egemenlik kavramını, parlamentonun varlığıyla kaynaştırılmış bir biçimde, siyaset felsefesinin temel kuralları arasına koyuyordu. Böyle bir yorum, tek partili bir yönetimde aksaklık doğurmayabilirdi; nitekim doğurmamıştır. Ama çok partili bir düzende, mecliste çoğunluğu ele geçiren bir partinin, kendisini millî iradeyle bir tutması gibi bir sapmaya da yol açabilirdi, nitekim açtı da: Demokrat Parti, 1950'de, büyük bir çoğunlukla iktidara geçince, böylesine bir sapma başladı; kendi çoğunluğunun iradesini millî irade ile özdeşleştirdi ve -aslında yine millî iradenin bir parçasını temsil eden- muhalefete karşı üvey evlât muamelesi

yapmaya başladı. Böylesine bir anlayışın egemen olduğu bir ortamda, parlamenter düzenin gerektirdiği -ve büyük bir kısmı Meclis İçtüzüğü'nde zaten mevcut bulunan- davranış kurallarının uygulanmasına olanak yoktu. Aslında, Anayasa'nın yeni bir yorumla, giderek yapılacak bir değişiklikle, çok partili yeni döneme uydurulması olanaklıydı; ve anayasada bir değişikliğin gerektiği yıllar da asıl o yıllardı. Ne var ki, Demokrat Parti'nin temsil ettiği çıkarlar, böylesine bir yorumu ya da değişikliği sürgit önleyecekti, önledi de...

Ortam bu olunca, tartışmalar da anayasa sorunları üzerinde toplandı. Kuşkusuz, Türkiye'nin sorunları, doğrudan doğruya anayasa sorunları olmaktan çok, iktisadî ve sosyal yapı sorunlarıyla ilgili idi; «demokrasinin önkoşulları»nı, ancak bu sorunların çözülmesi sağlayabilirdi. Sorunları yalnız anayasa sorunlarından ibaret saymada, -türlü etkenlerin yanı sıra- o yılların siyasal kadrolarının yetersizliği de yol oynamıştır. Hemen bütün dikkatler bir noktada toplandı: Türkiye'de çok partili düzendeki tüm aksamaların suçlusu anayasaydı; anayasada yapılacak değişikliklerle, düzenin normal işleyişi sağlanmış olacaktı. O yılların muhalefeti, başta bunun mücadelesini yapar.

Anayasa değişikliği için ilk istek, Cumhuriyet Halk Partisi'nden gelir; giderek, bütün muhalefet partilerinin ortak arzusuna dönüşür. 1957 seçimlerinden sonra, anayasa değişikliği konusundaki istekler daha da somutlaşacaktır.

Bu konuda en «uzman» duruma gelen parti CHP olmuştur. CHP, 14 Ocak 1959 tarihli «**İlk Hedefler Beyannamesi**»nde, anayasa değişiklikleri ile ilgili olarak şu noktalar üzerinde duruyordu:

-«Anayasamız, modern demokrasi ve cemiyet anlayışına uygun, halk egemenliği, hukuk devleti, sosyal adalet ve emniyet esaslarına dayanan bir devlet nizamına göre değiştirilecektir.»

-«Bir anayasa mahkemesi teşkil edilmek suretiyle, anayasada yer alan hakların diğer kanunlarla daraltılması ve iptal edilmesi önlenecektir.»

-«Milletin bütünlüğünü ve devletin devamlılığını temsil eden devlet reisliği bu temsilin ve millî tesanüdün gerektirdiği tarafsızlığa kavuşturulacaktır.»

-«Teşrî organın icra üzerindeki murakabesi fiilî ve müessir

hale getirilecektir.»

-«Kanun vaz'ında ahengin ve muvazenenin temini için ikinci bir meclis kurulacaktır.»

-«Hâkim teminatını sağlamak üzere bir Yüksek Hâkimlik Şûrası meydana getirilecektir.»

-«Meclis İçtüzüğü, millî murakabenin icaplarına göre değiştirilerek meclis riyaset divanının tarafsızlığı sağlanacak, siyasî partilerin hakları vuzuha kavuşturulacak, milletvekilinin söz hürriyeti ve dokunulmazlığı, soru, gensoru, meclis soruşturması gibi müesseselere gerçek hüviyetleri kazandırılacaktır.»

27 Mayıs Hareketi'nin öncesindeki tablo budur.

27 Mayıs'tan sonra, hemen ilk günden başlayarak, Türkiye, yoğun bir «anayasacılık hareketi»nin içine girer[2]. Akla ilk gelen, yeni bir anayasa yapmaktır, bunun için faaliyete geçilir; anayasanın yapılması, her şeyden önce bir «bilim işi» sayıldığından, İstanbul'da çalışacak bir bilim kuruluna havale edilir.

«İstanbul Bilim Komisyonu»nca hazırlanan anayasa tasarısının temel niteliği, **genel oya ve genel oydan çıkan organlara karşı tam bir güvensizlik** ifade etmesiydi; iktidarı ise iyice bölüp parçalayarak, **güçsüz bir hükümet** yaratıyordu.

Bu metin, çeşitli çevrelerde tepki uyandırıp eleştirildiği için Millî Birlik Komitesi, -kendisinin de katılacağı ve olabildiğince geniş bir temsile dayanan- bir **«Kurucu Meclis»**in toplanmasını kararlaştırdı. 6 ocak 1961'de faaliyete geçen Kurucu Meclis, kendi içinden seçtiği bir «Anayasa Komisyonu»nun, -İstanbul Komisyonu'nca hazırlanmış olan öntasarıyı etüd metni, Siyasal Bilgiler Fakültesi'nce hazırlanan tasarıyı da yardımcı metin olarak kabul edip- hazırladığı tasarıyı, çeşitli görüşmelerden sonra, 27 Mayıs 1961 günü kabul etti. 9 Temmuz 1961'de **halkoyu**'na sunulan yeni Anayasa, oylamaya katılanların % 65,5'ince kabul edilerek, -157. maddesinin deyimiyle- «Türkiye Cumhuriyetinin Anayasası» oldu.

2) Bu konuda özellikle bkz. Bahri SAVCI, Yeni Bir Anayasa Rejimine Doğru Gelişmeler, SBFD, c. XVI, 1, s. 62-102; c. XVI, sy. 4, s. 93-147; c. XVII, sy. 1, s. 21 87.

II

1961 ANAYASASI'NIN ÖZELLİKLERİ

1961 Anayasası'nın «biçim» ve «içerik» olarak özellikleri nelerdir?

1961 Anayasası, biçim bakımından şu özellikleri taşımaktadır:

– Yeni Anayasa, önce, 1924 Anayasası'na oranla, daha doğrusu, bütün anayasalarımız içinde en uzun olanı; «Geçici» 22 maddeyle birlikte, bütün maddelerin sayısı 179'a varıyor. Üstelik maddeler, eski metinlerdeki benzerlerinden daha geniş.

– Sonra, hükümlerin sıralanışı ve düzenlenişi de 1924 Anayasası'ndan farklı:

Yeni Anayasa' da, her şeyden önce, 1924 Anayasası'nda olmayan bir «başlangıç» kısmı var.

> Böylesine «başlangıç»lara, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yapılan anayasalarda rastlanıyor. Başlangıç, asıl metne girerken, o metnin genel havasını vermek, yapılmasında rol oynayan temel düşünceleri göstermek için konuyor anayasaların başlarına. Daha çok edebî bir nitelik taşıdığı için, bu kısımlar, bazen asıl metinden sayılmıyor ve hukuksal bir değer taşımıyor. Ama 1961 Anayasası, kendi «Başlangıç»ını asıl metinden saymaktadır (m. 156 /1); metinden saymadığı şey, yalnızca madde kenar başlıkları (m. 156/2).

«Türklerin hukuku ammesi» dediği kamu özgürlüklerine, 1924 Anayasası sonlarda yer verirdi; yeni Anayasa'da ise, bunlar, **«Temel Haklar ve Ödevler»** başlığı altında **«Genel Esaslar»**dan hemen sonra yer alıyor. Anayasanın kamu özgürlüklerine verdiği değer, böylece, metnin içindeki yerinden de anlaşılıyor.

Devletin başlıca organları ve bunların işleyişiyle ilgili hükümler, **«Cumhuriyetin Temel Kuruluşu»** başlığı altında uzun bir kısımda bir araya getirilmiş; onun arkasında, **«Çeşitli Hükümler»** başlığını taşıyan kısım geliyor. Burada lâiklikle ilgili olan, fakat özellikleri bakımından başka yere konamayan hükümler toplanmış. Anayasa'nın değiştirilmesi, başlangıç ve kenar başlıkların hukuksal değeri ve Anayasa'nın yürürlüğe girişiy-

le ilgili kurallar **«Son Hükümler»** başlıklı bir kısmın içinde.

Geçici hükümler, -adı üstünde «geçici» oldukları için- anayasalarda hep sona alınır. 1961 Anayasası'nın biçim bakımından bir özelliği de, «Geçici Hükümler»i, en sona değil, «Çeşitli Hükümler» ile «Son Hükümler» arasına koymuş olması; 27 Mayıs Rejimi'nden 1961 Rejimi'ne geçişi sağlayacak son derece önemli hükümler olduğu için böyle hareket edilmiş.

1961 Anayasası, «içerik» olarak da şu özellikleri taşıyor:

-Anayasa'nın göze ilk çarpan özelliklerinden biri -27 Mayıs'ın hemen sonrasındaki anayacılık hareketlerinin birer kalıntısı olarak- yer yer **«genel oy»a karşı çekingenlik»** ile, bazı görevler için **«düzey» aramak** eğilimi.

> Genel oy'a karşı duyulan kuşku, başta yasama organının temel devlet örgütü içindeki yerinden belli ediyor kendini: Türkiye Büyük Millet Meclisi, -1924 Anayasasından farklı olarak- artık, millet egemenliğini kullanan organlarından «ancak biri»dir.
>
> Bu kuşku, siyasal partilerle ilgili hükümlerde de belli oluyor.
>
> Cumhuriyet Senatosu üyeliği ile Cumhurbaşkanlığı için «yüksek öğrenim» araması, «düzey» aramak eğiliminin birer belirtisi.

-1961 Anayasası'nın bir başka özelliği, **iktidarın sınırlanmasında getirdiği yeniliktedir.**

Anayasa'nın bu bakımdan en önemli yeniliği, hiç kuşkusuz kanunların Anayasa'ya uygunluğunu denetleyecek bir **Anayasa Mahkemesi** kurmasıdır. Böyle bir mekanizmanın, parlamento bakımından büyük bir sınırlama getirdiği aşikâr.

-Anayasa'nın, son bir özelliği de, **çağdaş özgürlük anlayışını** benimsemiş olmasında görülüyor: 1924 Anayasası'ndan farklı olarak, yalnız «klasik» hakları değil, «iktisadî ve sosyal hakları» da kabul ediyor; ve yine 1924 Anayasası'nda olmayan bir «güvenceler» sistemi getirerek.

> Ne var ki, 1971 ve 1973 Anayasa değişiklikleri özgürlükler düzenindeki sistemi alt üst eder: Daha önceki özgürlükler düzeninin temel ilkesi «serbest»likti; değişikliklerden sonra ise, «serbestlik» istisna, «kısıtlılık» kural olmaktadır. Üstelik, kısıtlama nedeni olarak da, çoğu zaman her yöne çekilebilecek bir kavram, «devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğü» kavramı alınmıştır.

III

ANAYASA NASIL BİR DEVLET DÜZENİ KURUYOR?

Anayasa, kurduğu devlet düzeninin niteliklerini 2. maddesinde belirtmektedir. Bu maddeye göre: «Türkiye Cumhuriyeti, **... millî, demokratik, lâik** ve **sosyal** bir **hukuk devletidir**». Anayasa, 2. maddesinde belirttiği bu nitelikleri, diğer bazı hükümleri ile daha da berraklığa kavuşturmuş bulunmaktadır.

2. maddeden başlayarak, -diğer hükümlerle ilişki kurmak suretiyle-, Anayasa'nın nasıl bir devlet düzeni kurmak istediğini göstermeye çalışalım[3].

MİLLİ DEVLET

Ne demektir **«millî devlet»?**

Bu kavramı iyice belirtebilmek için, onunla ilişkili -ve yine Anayasamızın söz ettiği- bir başka kavramdan bahsetmek gerekir ki, o da **«milliyetçilik»**tir.

Nedir milliyetçilik?

Fransız Devrimi ve Napolyon Savaşları sırasında hemen tüm Avrupa'yı bir akım kaplar: **Milliyetçilik akımı.** O zamanki hükümdarlık ve imparatorluklara karşı, belli bir ırk ve din birliğinin ötesinde, özellikle «inanç ve bilinç birliği»ne dayanan toplulukların bir mücadele silahıdır milliyetçilik. Ve o günün koşulları içinde «ilerici» bir akımdır da...

İki şeyi temsil ediyordu milliyetçilik: Dışarıya karşı bağımsızlık, içeride daha demokratik bir düzen. Millet denen tarihsel varlık, kendi yazgısına kendisi egemen olmalıydı. Bu egemenliğin, bir yolu, dışarıya karşı bağımsızlıktan; bir başka yolu da içerdeki tahtların devrilmesinden geçiyordu. Bağımsızlığın yanı sıra, milletler, yazgılarını, kendi içlerinden seçtikleri parlamentolara ve onlara dayanan hükümetlere bırakmalıydılar artık.

19. yüzyılın ilk yarısında, millî bağımsızlık ve egemenlik isterken, milliyetçilik «olumlu» bir rol oynar ve «ilerici» bir

3) Bu konuda ayrıca bkz. Bahri SAVCI, 1961 Anayasasının Müdir Prensiplerine Bir Bakış, SBFD, c. XIX, sy. 3-4.

akımdır; ama aynı yüzyılın ikinci yarısından başlayarak, emperyalizm, başka milletlere hükmetmek isterken, milliyetçiliği, halkları birbirine karşı kışkırtmanın bir aracı olarak kullanacaktır. Ve o noktadan sonradır ki, milliyetçilik «gerici» bir nitelik göstermeye başlar.

Ne var ki, Batı'da ortaya çıkan milliyetçilik, çok geçmeden dünyanın başka ülkelerine yayılacak, Asya'nın, Afrika'nın uyanan halkları, aynı ilkeyi, bu sefer bir başka hedefe, yani emperyalizm'e yönelteceklerdir. Ve yeni bir içerik de kazanacaktır akım: Üçüncü Dünya ülkelerinde, milliyetçilik, aynı zamanda «iktisadî» bir nitelik almakta, millî kaynaklara sahip çıkmak, ülkeyi yabancı çevrelerin iktisadî egemenliğinden kurtarma, giderek «iç ve özellikle dış sömürüyü durdurma» hedeflerine doğru yönelmektedir; o ülkelerde, milliyetçilik, bu anlama bürünmekte ve bu açıdan da «ilerici» bir nitelik taşımaktadır[4].

Milliyetçiliği, toplumumuz bakımından işte bu diyalektik içinde ele almalıdır. Milliyetçilik, 19. yüzyılın ilk yarısında, Avrupa'da oynadığı olumlu rolü, Türkiye'de Millî Bağımsızlık Hareketi sırasında oynar: Yabancı egemenliğine karşı millî bağımsızlığı savunurken, bağımsızlığı elde ettikten sonra da millî egemenliğin önündeki engelleri (saltanat ve hilâfet gibi) kaldırır ve giderek Cumhuriyet'i ilan ederken, milliyetçilik olumlu bir çizgi üzerindedir; ama aynı milliyetçilik, Türkiye'de, özellikle İkinci Dünya Savaşı sırasındaki bazı hareketlerde –«Turancılık» gibi– gerici görünüşler de alacaktır. Onun içindir ki, 1961 Anayasası yapılırken, milliyetçiliği bir madde hükmü olarak anayasaya koymak yanlış anlamlara yol açabilirdi; Anayasa'nın 2. maddesinde «milliyetçi devlet» denilmeyip «millî devlet» deyiminin kullanılmasının nedeni budur.

> Gerçi, milliyetçilik ilkesi, devletin nitelikleri arasında sayılmadı ve Anayasaya bir madde olarak konmadı ama, «Başlangıç» kısmında **«Türk milliyetçiliği»**nden de bahsedildi; ama aynı «Başlangıç», **«millî mücadele ruhu»**ndan da bahseder. Millî mücadele ruhu ise, Türkiye'de emperyalizme karşı verilmiş büyük bir savaşın, Millî Bağımsızlık Haraketi'nin oluşturduğu bir ruhtu ve Türk milliyetçiliği ile eşanlamlı idi. Bugün de, Türk milliyetçiliğinin

4) Murat SARICA, Siyasî Düşünce Tarihi, 2. bası, İst. 1977, s. 188-190. Bu konuda son ve ilginç araştırma için bkz. Baskın ORAN, Azgelişmiş Ülke Milliyetçiliği, Kara Afrika Modeli, Ank. 1977.

içeriği ve hedeflerini saptarken, böyle bir yorumdan hareket etmek, aynı zamanda Anayasanın deyişine de uygun düşer.

Bu söylediklerimizin ışığı altında, «millî devlet» ilkesi şu anlamlara gelmektedir.

– Millî devlet, her şeyden önce **«devlet bağımsızlığını»** ifade eder; kendi milletinin iradesinden başka bir milletin iradesine tâbi olan devlet «millî devlet» olamaz.

– Millî devlet, devlet içinde gerçekten **«demokratik bir yönetim»** mekanizmasının varlığını da ifade eder. Demokratik bir yönetimi ise, ancak «millî sınıf ve zümreler» kurabilir, giderek böyle bir iktidar millî bağımsızlığı gerçekleştirir. Emperyalizmle işbirliği yapan, kökü dışarıda gayrımillî sınıf ve zümrelerin iktidarı da millî olmayan bir iktidardır; onların elindeki devlet de «millî» niteliğini yitirmiş bir devlettir.

Böylece, millî olmayan sınıf ve zümrelere karşı mücadele, gerçek anlamıyla milliyetçi, giderek demokratik ve anayasal bir harekettir.

– «Millî devlet» ilkesi, devletin temeli olarak **«millet»** gerçeğinden başka bir topluluğun alınamayacağını, özellikle **«ümmet»** esası üzerine kurulmuş bir devlet yapısına gidilemeyeceğini de ifade eder.

Türkiye'de, bugün, sabah akşam «millî devlet», «millî görüş», «milliyetçilik» sözü edenler ve milliyetçiliği politika pazarının işporta çığırtkanlığı için kullananlar, bu kelimeleri, yukarıda saptadığımız anlamlarda kullanmıyorlar. Irkçılık, savaşçılık, duygu bezirgânlığı, sömürü, giderek bozuk düzen bekçiliğinin birer kalkanı olarak kullanmaktadırlar bu kelimeleri. Özellikle faşist hareketin, aslında demokrasi ve sosyalizm düşmanlığını gizlemek için bu kavramların arkasına gizlendiğini hiçbir zaman gözden uzak tutmayalım.

DEMOKRATİK DEVLET

Anayasa'nın 2. maddesine göre, Türkiye Cumhuriyeti, **«demokratik»** bir devlettir.

Ne demektir «demokratik devlet»?

Anayasa, demokratik devlet hakkındaki anlayışını çeşitli hükümlerinde dile getirmiştir:

-Anayasa'nın demokratik devlet anlayışını belirten temel hüküm 4. maddesidir. Buna göre, **«egemenlik kayıtsız şartsız Türk Milleti'nindir».**

Bu noktada, 1961 Anayasası, 1924 Anayasası'nı tekrarlamaktadır. Her iki anayasa da, egemenliğin «kaynağı» bakımından, Fransız Devrimi'nin **«millî egemenlik»** anlayışını benimsemiştir.

Ne var ki, egemenliğin «kullanılışı» bakımından, her iki anayasa arasında çok önemli bir fark vardır: 1924 Anayasası'na göre, «millet, egemenliğini ancak TBMM eliyle kullanabildiği» halde, 1961 Anayasası'na göre, «millet, egemenliğini, Anayasa'nın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır» (m. 4/2). Böylece, TBMM, egemenliği kullanan tek organ olmaktan çıkmakta, Anayasa'daki «yetkili organlar»dan biri durumuna gelmektedir.

Bu nokta, «demokratik devlet» anlayışı bakımından, her iki anayasa arasındaki en önemli farkı oluşturmaktadır: 1924 Anayasası, parlamentonun mutlak üstünlüğüne dayanan bir demokratik devlet anlayışına sahip olduğu halde; 1961 Anayasası, demokrasinin gerçekleşmesini, parlamentonun kısıtlanmasında görmektedir. Bu farklılık, 1945-1960 denemesinden sonra, genel oy'a, giderek genel oy'dan çıkan TBMM'ne karşı duyulan bir güvensizlikten ileri gelmektedir.

Her iki anayasa bakımından farklılık, yalnız egemenliğin kullanılışındaki organlar bakımından değil, egemenliğin temsili bakımından da sözkonusu: 1924 Anayasası'nda, millet adına egemenliği kullanan TBMM, bütünüyle seçimden çıkan bir organdı; 1961 Anayasası'nda ise, TBMM, içinde seçimden gelmemiş üyelerin de bulunduğu bir organ durumundadır.

-Devlet içindeki bütün organlar, doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak **seçimden** çıkar. Kaynağını milletten almayan hiçbir organ, demokratik değildir; Cumhurbaşkanlığı için de böyledir. Anayasa 1. maddesinde, «Türkiye Devleti bir Cumhuriyet'tir» derken, demokratikliğin bu doğal sonucunu kabul etmiş bulunmaktadır.

Anayasa'nın 55. maddesine göre: «Seçimler, serbest, eşit, gizli, tek dereceli **genel oy...** esasına göre yapılır». «Genel ve eşit oy» ilkesi, artık demokrasinin temel taşı sayıldığı için, Anayasa,

oy hakkının hiç olmazsa belli bir öğrenim düzeyine göre sınırlanmasını isteyen yaygın inanca karşın, oy hakkını kısıtlamamıştır. Böylece, devlet yönetimine oylarıyla katılma bakımından, yurttaşlar arasında herhangi bir ayırım yoktur.

-Anayasamızın «demokratik devlet»inde siyasal yaşam **«çok partili»**dir. Anayasanın ifadesiyle, «siyasî partiler, ister iktidarda, ister muhalefette olsunlar, demokratik siyasî hayatın **vazgeçilmez** unsurlarıdır» (m. 56/3). «İster muhalefette olsunlar» deyimi, Anayasanın, «birden fazla partili» bir demokratik düzen istediğini açıkça ortaya koymaktadır.

Ne var ki, Anayasa, 57. maddesinde, «partilerin uyacakları esaslar» başlığı altında bir takım **«kısıtlamalar»** getirmektedir. Bu madde, parti tüzüklerinin, programlarının ve faaliyetlerinin «insan hak ve hürriyetlerine dayanan demokratik ve lâik cumhuriyet ilkelerine ve devletin ülkesi ve milletiyle bölünmezliği temel hükmüne» uygun olmasını gerektiriyor. Bu esaslara uymayan partiler, Anayasa Mahkemesince temelli kapatılır.

Bu kısıtlamalar, SPK'nda daha da dallı budaklıdır.

TCK'nun ünlü 141 -giderek, 142- maddeleri ise hiç unutulmamalı!

LÂİK DEVLET

Türkiye Cumhuriyeti **«lâik»** bir devlettir. 1961 Anayasası'nın 1924 Anayasası'ndan -en az değişiklikle- devraldığı ilkelerin başında «lâiklik ilkesi» gelmektedir.

Önce nedir lâiklik?

Lâikliğin, belli başlı iki anlamı vardır:

Bir anlamıyla lâiklik, kişilerin dinsel inanç ve kanaatlerinden ötürü kınanmaması, farklı işlemlere tâbi tutulmaması, herkesin -kamu düzenini bozmamak koşuluyla- serbestçe ibadette bulunabilmesidir.

Lâikliğin ikinci anlamı da, dinle devlet işlerinin ayrılması, daha doğrusu, dinin devlet işlerine karıştırılmaması demektir.

Lâiklik, aslında Batı'da doğup gelişmiştir. Türkiye'ye girişi, daha sonra ve bambaşka koşullarda da olsa, bugün, özgürlük ve demokrasi mücadelesinin «onsuz olmaz» bir parçasıdır.

Bazıları, lâikliğin Türkiye'de, «yapısal bir gereklilik sonucu

doğmadığı», olsa olsa «bürokratların bir sorunu» ya da «Batı'ya karşın Batı'ya yaranma» kompleksinin bir ifadesi olduğunu ileri sürer; giderek, bu ilkenin, halkçılık ve demokrasi ile çeliştiğini, halkla aydınların arasını açtığını söylerler.

Yer yer «ilericilik» görüntüsü altında da dile getirilen bu yadsımacı ve reddiyeci görüşlerin, lâikliğin doğuşunu ve işlevini halkın ve toplumun dışında şeylermiş gibi göstermelerindeki yanlışlık bir yana; özgürlük ve demokrasi mücadelemizi tarihsel bağlarından ve mirasından yoksun bırakarak, bu mücadelede elde edilen ideolojik siyasal ve hukuksal mevzileri, sonuçta gericilik cephesine armağan eden bir duruma düştüklerini de görmemek olanaksız.

Gericilik olaylarının faşist hareketle koyulaşarak hızla yükseldiği, mezhep ayrılıklarının dış güçlerce de beslenip körüklendiği Türkiyemizde, lâiklik hakkında hüküm verirken, çok gerçekçi, giderek çok dikkatli olmak gerekir[5].

Türkiye toplumunun özel durumu ve Millî Bağımsızlık Haraketi'nden sonra geçirdiği reformlar, Batı'da doğup gelişmiş olan bu lâiklik ilkesinin -ister istemez- değişik bir biçimde de alınmasını ve uygulanmasını gerektirmiştir:

-İslâm dini, Hıristiyanlığın tersine, din ile devlet işlerini ayırmak şöyle dursun, her ikisini kaynaştırır; din, insanların iç dünyaları gibi, devlet içindeki davranışlarını da tanrısal kurallara bağlamak amacını güder İslâmlıkta.

Böyle bir ortamda lâiklik ilkesini kabul etmek, dinin toplum işlerinden, toplumsal görevlerinden sıyrılıp, «vicdanlara itilmesi»ni gerektiriyordu. Böylece, lâik devlet, yalnız mezhepler arasında ayırım gütmeyen, resmî bir dini olmayan, dinî kurallarla iş görmeyen bir devlet olmakla yetinmemeli, aynı zamanda dinin vicdanlara itilmesi için gerekli önlemleri de alabilen bir devlet olmalıdır.

-Lâiklik ilkesinden ve devlet işleriyle din işlerini birbirinden ayırmak zorunluğundan hareket ederek, dinsel hizmetler, bağımsız bir kuruluşun eline bırakılırsa, Müslüman bir toplumda, böyle bir örgütün, kısa zamanda, devletle çatışan bir

5) Bu konuda özellikle bkz. İlber ORTKAYLI, Lâiklik ve Türkiye, Yargı, sy. 35, s. 11-12; Bülent TANÖR, Lâiklik Bir İthal Malı mıdır? Yargı, sy. 34, s. 7-9.

güç haline gelme tehlikesi vardır; bunu önlemek için, din hizmetlerinin devlet hizmetleri arasına alınması gerekiyordu. **«Diyanet İşleri Başkanlığı»**nın genel idare içinde yer almasının anlamı budur.

Anayasa, lâik bir toplum düzeni yaratmak amacıyla, birtakım «sınırlamalar» da getirmiştir.

> 19. madde, her şeyden önce, **kişinin kendi iç dünyasını ve inançlarını koruyor:** «Herkes, vicdan ve dinî inanç ve kanaat hürriyetine sahiptir... Kamu düzenine ve genel ahlâka veya bu amaçlarla çıkarılan kanunlara aykırı olmayan ibadetler, dinî âyin ve törenler serbesttir... Kimse, ibadete, dinî âyin ve törenlere katılmaya, dinî inanç ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz. Kimse, dinî inanç ve kanaatlerinden dolayı kınanamaz."
>
> Madde, ayrıca din eğitim ve öğrenimini, «ancak kişilerin kendi isteğine ve küçüklerin de kanunî temsilcilerinin isteğine» bağlıyor. Böylece, dinsel konularda, bireyler üzerinde toplum baskısına bir sınır koymuş bulunuyor.
>
> Anayasa, yine 19. maddede, daha da önemli bir düzenlemeye giderek, devletin temel yapısını din kurallarına dayandırmayı ve çeşitli çıkarlar için din duygularından yararlanmayı yasaklamaktadır. Bu yasak dışına çıkan ya da başkasını bu yolda kışkırtanlar cezalandırılır; dernekler yetkili mahkemece, siyasal partiler de Anayasa Mahkemesi'nce temelli kapatılır.

Ayrıca, lâiklikle de ilgili bazı **«devrim yasaları»**nı Anayasa özel bir biçimde korumuş bulunmaktadır (m. 153).

SOSYAL DEVLET

Türkiye Cumhuriyeti **«sosyal»** bir devlettir. Anayasa, «iktisadî ve sosyal haklar ve ödevler» başlığını taşıyan bölümde, Türkiye Cumhuriyeti'nin «sosyal devlet» sayılabilmesi için, devlete düşen ödevlerin neler olduğunu da gösteriyor.

Nedir sosyal devlet?

Sosyal devlet[6], genellikle, «yurttaşlarının sosyal durumlarıyla, refahlarıyla ilgilenen, onlara asgarî bir yaşama düzeyi sağlamayı ödev bilen devlet» diye tanımlanır.

---

6) Bu konuda bkz. Ülkü AZRAK, Sosyal Devlet ve 1961 Anayasasının Sistemi, İHFM, c. XXVII, sy. 1-4, s. 208-224.

Ne var ki, böyle bir tanım, Batı toplumlarının **«refah devleti»** anlayışını yansıtır. Oysa, Batı toplumlarındaki böyle bir devlet anlayışı ile 1961 Anayasası'nın Türkiye için öngördüğü **«sosyal devlet»** anlayışını birbirine karıştırmamalı.

Şöyle ki:

Batı'da «refah devleti» anlayışı yerleştiği zaman, o toplumlar iktisadî kalkınmalarını gerçekleştirmiş bulunuyorlardı. Böyle bir toplumda, bütün sorun, zaten çoğalmış olan millî geliri daha iyi paylaştırmaktan ibaretti. Ve bu, birtakım sosyal güvenlik önlemleri alarak mümkün olabilirdi. Nitekim olmaktadır da.

Ama, bütün Üçüncü Dünya, yani geri kalmış ülkeler gibi, kalkınmasını gerçekleştirmemiş olan Türkiye'de, sosyal devlet, birtakım sosyal adalet ve güvenlik önlemleri alarak gerçekleşemez. Her geri kalmış toplumda olduğu gibi, Türkiye'de de sosyal devlet ilkesinin gerçekleşmesi, hızlı kalkınmaya önem veren bir politika ile olur; böyle bir politika ise, iktisadî ve sosyal yapıda gerekli «temel değişiklikleri» yapmakla gerçekleşebilir ancak.

Bu gereği, Anayasa da kabul ediyor: «Devlet, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasî, iktisadî ve sosyal **bütün engelleri kaldırır;** insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar» diyor. Böylece, Anayasa'nın sosyal devlet anlayışı, yalnız birtakım sosyal adalet ve sosyal güvenlik önlemlerini değil, «bütün engellerin kaldırılması»na varacak bir **«düzen değişikliği»**ni içermektedir.

Sosyal devlet derken, ayrıca, onu **sosyalist devlet** ve **sosyalist hükümet** kavramlarından da ayırmalı:

> **Sosyalist devlet,** anayasasında, iktidarı, işçi sınıfının egemenliği olarak tanıyan devlettir. Temelde, egemenlik anlayışında bir değişiklik olmuştur: İşçi ve köylü sınıfından başka hiçbir sınıfın iktidarda hakkı yoktur; iktidar yolu, öteki sınıflara anayasaca kapatılmıştır.
>
> **Sosyalist hükümet,** demokratik ve sosyal bir anayasa çerçevesi içinde, parlamenter yoldan, emekçilere ve emekten yana olanlara dayanarak, sosyalist partilerin iktidara gelmesi, hükümet kurmasıdır.
>
> **Sosyal devlet** ise, «sosyal sınıfların varlığını» kabul eder. Sos-

yal devlet, anayasa yoluyla, sosyal sınıflar arasında dengeyi sağlayacak olan, sosyal adaletle ilgili hukukî ilkeler koyarak iktidarlara yol gösterir. Sosyal devlet için, özgürlük, artık liberal devlette olduğu gibi, yalnız sınırlamaların olmaması demek değildir; sosyal devlet anlayışına göre; özgürlük, ancak, özgürlüğün gerçekleşmesi için gerekli maddî olanakların kişilere sağlanması halinde bir anlam kazanır.

Sosyalist partilerin, yani emekçilerin iktidara gelmesi demokratik ve sosyal bir devlet kadrosu içinde kolaylaşır. Sosyal devletin amaçlarının, ancak sosyalist bir hükümetle mümkün olup olmayacağı da ayrı bir konu[7].

HUKUK DEVLETİ

Türkiye Cumhuriyeti nihayet bir **«hukuk devleti»**dir.

Nedir hukuk devleti?

«Hukuk devleti» deyince, en genel anlamıyla, «yönetilenlere hukuk güveni sağlayan devlet düzeni» anlaşılır; ve **«polis devleti»** denen, aslında yönetilenlere böyle bir güven vermeyen, giderek zorbalığa başvuran bir rejim anlayışının zıddını ifade eder.

«Hukuk devleti» ilkesinin gerekleri olarak, ilk anda akla gelenler şunlar oluyor:

– Temel hak ve özgürlüklerin güven altında bulunması;

Bunu sağlamak için, çağımızda, bu haklar, özellikle anayasalarda belirtilir; düzenlenmeleri ve sınırlanmaları da – ilerde göreceğimiz gibi – birer kanun konusu sayılır.

– Kanunların genel olmalarını sağlamak;

Kanunların genel olmaları demek, benzer durumların aynı çözümlere bağlanması anlamınadır; hukuk devletinde en çok dikkat edilmesi gereken noktalardan biri bu. 1961 Anayasası'nın 12. maddesi, «yasa önünde eşitlik» derken, bunu – dolaylı da olsa – belirtmektedir.

---

7) Bu konuda bkz. Murat SARICA, Anayasayı Niçin Savunmalıyız? İst. 1969, s. 71-72.

– Kanunların anayasaya uygunluğunun sağlanması;

Kanunların anayasaya uygunluğunun yalnız belirtilmesini değil, aynı zamanda bu uygunluğu sağlayacak bir denetim mekanizmasının, özellikle yargı denetiminin gerçekleştirilmesini de içeriyor hukuk devleti anlayışı.

– İdarenin hukuka bağlılığının sağlanması;

Yalnız yasama organının bazı kurallara uyması, giderek kanunların anayasaya uygunluğunun sağlanması, hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesi için yetmez; belki bunlardan daha önemli olanı, kanunları uygulayacak olan devlet idare mekanizmasının da hukuka bağlı kalmasıdır.

1961 Anayasası, idarenin hukuka bağlılığını sağlamak için çeşitli önlemler almıştır: Her şeyden önce, 6. madde, «yürütme görevi»nin «kanunlar çerçevesi»nde yerine getirileceğini belirtiyor; bunun gibi, 8. madde, Anayasa hükümlerinin, yalnız yasama ve yargı organlarını değil, yürütme organını ve «idare makamları»nı da bağlayacağına işaret ediyor; son olarak, 114. madde, idarenin tüm eylem ve kararlarını yargı denetimine tâbi kılıyor ve böyle bir denetimi sağlayacak yargı mekanizmasını da kuruyor.

Bütün bunları ileride ayrıntılarıyla anlatacağız.

KAYNAKLAR

AZRAK, Ülkü, Sosyal Devlet ve 1961 Anayasasının Sistemi, İHFM, c. XXVII, sy. 1-4.

ORAN, Baskın, Azgelişmiş Ülke Milliyetçiliği, Kara Afrika Modeli, Ank. 1977.

ORTAYLI, İlber, Lâiklik ve Türkiye, Yargı, sy. 35.

SARICA, Murat, Anayasayı Niçin Savunmalıyız? İst. 1969.

SAVCI, Bahri, Yeni Bir Anayasa Rejimine Doğru. Gelişmeler, SBFD, c. XVI, sy. 1, s. 62-102; c. XVI, sy. 4. s. 93-147; c. XVII, sy. 1, s. 21-87.

SAVCI, Bahri, 1961 Anayasasının Müdir Prensiplerine Bir Bakış, SBFD, c. XIX, sy. 3-4.

SOYSAL, Mümtaz, Anayasaya Giriş, 2. bası, Ank. 1969.
SOYSAL, Mümtaz, Anayasanın Anlamı, 4. bası, İst. 1977.
TANÖR, Bülent, 1961 Anayasası Tepeden mi İndi? Yargı, sy. 39, 40.

III

KAMU ÖZGÜRLÜKLERİ

Anayasaların varlık nedenlerinden biri, devletin temel yapısını, örgütünü ve bu örgütün işleyiş kurallarını saptamak ise, bir başka varlık nedeni de yurttaşların kamu özgürlüklerini göstermek ve güvenceye bağlamaktır.

Anayasa hukukunu en çok uğraştıran sorunlardan biridir bu.

Nedeni de açık.

Önce özgürlük, tek yönlü değil, **«çok yönlü»** bir kavram; siyasal yanı var, sosyal yanı var, iktisadî yanı var. Üstelik, özgürlük anlayışı, çağdan çağa değişip durmuş. Sözgelişi, 1789 Fransız Devrimi'nin temsil ettiği özgürlük anlayışı ile bugünkü özgürlük anlayışı bambaşka.

Dahası var: Aynı yüzyılda ve aynı sistem içinde yaşayanlar arasında da, özgürlük anlayışı bakımından çok farklılıklar görülüyor; örneğin bugün, kapitalist toplumda, bir burjuva ile bir emekçi, aynı şeyleri anlamıyorlar özgürlük deyince. Nasıl ki, vaktiyle soylular ile burjuvalar, efendi ile köle de aynı açılardan bakmıyorlardı özgürlüğe.

Tarih yürüdükçe, giderek toplum yapıları değiştikçe, özgürlük anlayışları da değişmiş durmuş; birbirini diyalektik olarak izleyen her toplum yapısı, her toplum içinde de çeşitli sosyal sınıflar, beraberlerinde farklı özgürlük anlayışlarını getirmişler.

«Sınıfsal» niteliği bu denli açık bir başka kavram gösterilemez belki.

Böylesine çok yönlü, böylesine değişken bir kavramın tanımında güçlük çekilecek elbette. Abraham Lincoln'ün vaktiyle söylediği, «dünya hiçbir zaman özgürlüğün iyi bir tanımına kavuşmamıştır» sözü, geçerliğini bugün de koruyor az çok.

Yalnız şu var: Özgürlük kavramı, **«eşitlik»** kavramının dışında düşünülemez. Özgürlük ve eşitlik: Demokrasi ülküsünün -birbirine sıkı sıkıya bağlı- iki temel ilkesi. Özgürlük, herkese eşit olarak tanınmalı ve herkes eşit olarak yararlanmalıdır ondan; aksi halde, özgürlük, bir zümrenin, giderek bir azınlığın ay-

rıcalığı olur, sonunda da özgürlük, özgürlük olmaktan çıkar. Eşitliğe doğru yöneliş, yani insanlar arasındaki -başta iktisadî ve sosyal- ayrıcalıkların, adaletsiz farklılıkların kaldırılması, aynı zamanda özgürlüğe doğru bir yöneliştir; toplumlarda ayrıcalıklara karşı hemen her çıkışın, sosyal adaletsizliğe karşı hemen her başkaldırışın özgürlük istemesi, giderek yeni bir özgürlüğün habercisi olması bundan.

Eşitlik, özgürlüğün «ön koşulu», «tamamlayacısı» onun.

Ancak, dikkat edilsin, ön koşul demek, kavramın kendisi demek değil ve tek başına onun yerini tutmaz, tutamaz: Özgürlükle eşitlik arasında öylesine «duyarlı bir denge» var ki, demokrasinin bu iki temel ilkesinden birinin arka plana itilmesi ya da küçümsenmesi halinde, bozulur bu denge; o zaman da, ne biri, ne de ötekisi, yalnız başına insanı gerçekten özgür, gerçekten mutlu kılmaya yeter.

Bir önemli nokta da şu: Özgürlük kavramı, **«bağımsızlık»** kavramından da ayrı düşünülemez.

Nedir bağımsızlık? Toplumun özgürlüğü.

Ya özgürlük? Kişinin bağımsızlığı.

Bağımsızlığını yitirmiş bir toplumda, kişinin özgürlüğü de tehlikededir; toplumun bağımsızlığı uğrunda girişilen mücadelelerin, aynı zamanda kişinin özgürlüğüne doğru atılmış bir adım olması bundan. Çağımızda, özellikle geri kalmış toplumların, emperyalizme karşı verdikleri bağımsızlık mücadelesi, özgürlük açısından böyle bir anlam da taşıyor.

Demokrasilerde kişilere tanınan haklar ve özgürlükler için çeşitli terimler kullanılıyor: **«Bireysel haklar»** ya da **«bireysel özgürlükler»**, **«insan hakları»**, **«temel haklar ve özgürlükler»**, nihayet **«kamu özgürlükleri»**. Hepsi de eşanlamda kullanılan bu terimler arasında yine de bazı anlam farklılıkları var:

-«Bireysel haklar» ya da «bireysel özgürlükler» deyimleri, 18. yüzyılın bireyci öğretisi ile ilişkili; o günden bugüne olan büyük gelişmeyi yansıtmıyor. Bu deyimler, çağdaş haklar ve özgürlükler kataloğunun ancak bir bölümünü ifade etmek üzere, yine de kullanılabilir.

-«İnsan hakları» terimi ise en geniş olanı. Ve «olan»dan çok «olması gereken»i ifade ediyor. Bütün insanlara tanınması gereken «ideal» bir haklar listesi, «ulaşılacak hedefler progra-

mı». Bizim 1961 Anayasası'na –Alman hukukundan gelen– «temel haklar ve özgürlükler» deyiminde de böyle bir anlam gizli.

–«Kamu özgürlekleri», işte bu ideal listenin ya da programın «gerçekleşmiş» bölümü. Daha açık bir söyleyişle, kamu özgürlükleri, insan haklarının devletçe tanınmış ve pozitif hukuka girmiş olan biçimi. Hukuksal planda «gerçekleşmiş» insan haklarıdır kamu özgürlükleri. «Kamu özgürlükleri» denmesi de, yalnız bir sınıfa ya da zümreye değil, «herkes»e tanınmış olmasından ileri geliyor; anlamı daha belirli, daha teknik bir terim kuşkusuz.

BÖLÜM I

KAMU ÖZGÜRLÜKLERİNİN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

Kamu özgürlükleri ne zaman doğmuş ve bugünkü anlamını nasıl kazanmıştır? Kamu özgürlüklerinin bugünkü tablosu ve sorunları hakkında aydınlık bir düşünceye varabilmek için önce bu soruları yanıtlamak gerekir.

I

BATI'DA KAMU ÖZGÜRLÜKLERİNİN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

Batı'da, kamu özgürlükleri, «klasik özgürlükler»den başlayıp, «sosyal ve iktisadî haklar»a varan uzun bir gelişim çizgisi izlemiştir[1].

Önce nedir klasik özgürlükler?

KLASİK ÖZGÜRLÜKLERİN TEMELİ

Klasik özgürlükler deyince, **insanın, insan olarak sahip olduğu özgürlükler** anlaşılır. Böyle bir özgürlük anlayışı, Batı'da doğmuş ve gelişmiştir. «Batılı» özgürlük anlayışı deyince, akla önce bu özgürlüklerin gelmesinin nedeni de bu.

Batı'da, insanın, salt insan olarak, doğuştan bazı hakları ve özgürlükleri olduğu ve devletin bunlara hiçbir zaman dokunamayacağı düşüncesinin bir sistem halinde ortaya çıkışı, – hiç değilse – 17. yüzyıla rastlar. Gerçi o zamana değin, insan haysiyet ve değerini belirten, ona baskı ve zulüm yapılmaması gerektiğini ileri süren çeşitli görüşler ortaya atılmamış değil. Ancak bunlar, hiçbir zaman, 17. yüzyılda olduğu kadar açık, derli-toplu, kısacası, sistemli bir öğreti niteliğini almamıştır. Bu öğretiye «bireysel haklar öğretisi» denir.

1) Bu konuda özellikle bkz. Münci KAPANİ, Kamu Hürriyetleri, 6. bası, Ank. 1981, s. 30 vd.

Bireysel haklar öğretisinin ana düşüncesini şöyle özetleyebiliriz: İnsanlar, toplum yaşamına geçmeden önce, doğal halde yaşıyorlardı; tam ve mutlak bir özgürlükleri vardı o zamanlar. Sonradan, -çeşitli nedenlerle- aralarında bir sözleşme yaparak siyasal topluluğu meydana getirdiler; ve bunu yaparken de, bu topluluğun kurulabilmesi ve yaşayabilmesi için gerekli olan ölçüde özgürlüklerinin bir bölümünden feragat ettiler. Ne var ki, doğal halde sahip oldukları hak ve özgürlüklerinin en esaslı olanlarını, siyasal topluluğa, yani devlete devretmediler; bu temel hak ve özgürlükler, devletin kuruluşundan sonra da kendilerinde kaldı. Bundan çıkan sonuç şudur: İnsanların, devletten önce ve onun hukukundan üstün birtakım «doğal haklar»ı vardır. Şu halde, devlet, kendisince bağışlanmamış olan, kendinden önce varolan bu doğal haklarla bağlıdır ve onlara saygı göstermek zorundadır.

Büyük bir ustalıkla kurulmuş olan bireysel haklar öğretisi, 17. ve 18. yüzyıllarda, -başta İngiliz filozofu **Locke** olmak üzere- birçok düşünürlerce işlenmiş ve geliştirilmiştir. Daha sonraki yıllarda yeniden gözden geçirilecek ve yer yer düzeltilecek olan bu öğreti, insanlık tarihinde bir çığır açmış ve Batı'daki büyük devrim hareketlerinin tohumlarını atmıştır.

Batı'da, kamu özgürlüklerinin tarihsel gelişiminde, İngiltere'nin özel bir yeri var: Kişi hak ve özgürlükleri, henüz kafalarda bir düşünce ve öğreti olarak belirmeden çok önce, İngiltere'de, -birtakım ferman ve kanunlarla- gerçekleşme yoluna girmiştir.

İngilizler, daha 13. yüzyılın başlarında (1215 yılında), o zamanki kralları Yurtsuz John'a zorla kabul ettirdikleri **Magna Carta Libertatum** (Büyük Özgürlük Fermanı) ile, kişi haklarının gerçekleşmesi yolunda ilk büyük adımı atarlar. Daha sonraları, 1628 tarihli **Petition of Rigbts,** 1679 tarihli **Habeas Corpus Act,** 1689 **Bill of Rigbts** ve nihayet 1701 tarihli tarihli **Act of Settlement** ile özgürlüklerin sınırları genişletilir; hükümdarın iktidarı bir kanunsal çerçeve içine alınarak onun kişi hak ve özgürlüklerine saygı göstermesi sağlanır.

Ne var ki, bütün bu ferman ve kanunlar, birtakım felsefî ilkelerden hareket ederek tüm insanlığı kavrayan genel ve soyut haklar ve özgürlükler listesi değil. Bu ferman ve kanunlar, İngiliz aristokrasisinin ve onun çevresinde toplanmış olan burjuvala-

rın, kralın mutlak iktidarını sınırlandırmak yolunda giriştikleri mücadelede, o günkü koşullarda iktidardan gelen ağır baskıların ve haksızlıkların giderilmesi ve bunların tekrarının önlenmesi amacını güden «ampirik» önlemler getirir.

Doğrudan doğruya felsefî ilkelerden hareket ederek, tüm insanlığa hitap eden özgürlükler listesi, 18. yüzyılın sonlarındaki **Amerikan** ve **Fransız Devrimleri**'nin bildirileriyle ortaya çıkar.

Bu nitelikteki ilk belge, 12 Haziran 1776 tarihli **Virginia Anayasası**'nın başındaki «Bill of Rights»dir. Anavatan İngiltere ile savaş halinde bulunan 13 Amerikan kolonisinin temsilcilerinden oluşan Filadelfiya Kongresi, **Amerikan Bağımsızlık Bildirisi**'nin ilânından -aşağı yukarı- iki ay önce, 10 Mayıs 1776 tarihinde, bütün kolonilere, birer anayasa yaparak devlet halinde örgütlenmelerini tavsiye eder. Bu öğüde en önce uyarak kendi anayasasını yapan ve başına bir de Haklar Bildirisi koyan Virginia olmuş, onu öteki eski koloniler ve yeni devletler izlemiştir.

1776'dan başlayarak kabul edilen çeşitli Amerikan bildirilerinde, insanların doğuştan birtakım doğal hakları olduğu, bunların devletten önce varolduğu ve dolayısıyla devlet iktidarının da bu haklarla sınırlanması gerektiği savunulur ve kişi güvenliği, vicdan özgürlüğü, düşünceleri açıklama ve yayma özgürlüğü, toplanma özgürlüğü, dilekçe hakkı, mülkiyet hakkı gibi klasik hak ve özgürlüklere yer verilir.

Ne var ki, haklar bildirilerinden bahsedilirken, akla ilk gelen ve en ünlü olanı, 1789 tarihli Fransız **«İnsan ve Yurttaş hakları Bildirisi»**dir.

On yedi maddeden oluşan bu bildiride, insanların «doğal, başkalarına devredilemez, zamanaşımına uğramaz, kutsal» hakları olduğu ilân edilir ve özgürlük hakkı, mülkiyet hakkı, kişi güvenliği, düşünce, söz, yazı ve vicdan özgürlükleri gibi klâsik hak ve özgürlükler -sistemli bir ayırım yapılmaksızın- sıralanır. Yine bu bildiride, bunların yanı sıra, bazı siyasal ilkeler ve anayasa esasları da yer almıştır: Bunlar arasında, özellikle millî egemenlik ilkesi, yurttaşların -doğrudan doğruya ya da temsilcileri aracalığıyla- kanunların yapılmasına katılmaları esası, vergiye izin kuralı ve güçler ayrılığı ilkesi vardır. Fransız Devrimi'ni yapanlar, insan haklarının sağlanması ve korunması için bu siyasal ilkeleri zo-

runlu görüyorlardı.

19. yüzyılın başlarından başlayarak, insan hakları ilkeleri, -ayrı bildiriler biçiminde olsun, doğrudan doğruya anayasa metinleri içinde olsun-, başka milletlerce de kabul ve ilân edilir.

Ne var ki, Fransız Devrimi'ne değin gelen ve ondan sonra da uzun bir süre devam eden özgürlük anlayışının belli bir çerçevesi vardır: Gerçekten, Amerikan ve Fransız Devrimleriyle, siyasal despotizm yenilgiye uğratıldıktan sonra, ihtilâl adamlarının başlıca hedefi devlet iktidarını sınırlandırmak olmuştur. Onlar için özgürlük, devletin müdahale ve faaliyet alanlarının daralması demekti. Bu daralma oranında birey özgür olacak, maddî ve manevî benliğini serbestçe geliştirmek olanağına sahip olacaktı. İşte, insan hak ve özgürlükleri, devlet iktidarını çerçeveliyor ve onun hiçbir zaman aşamayacağı -aşmaması gerektiği- bir sınır çiziyordu; bu sınırın belirttiği alan, kişinin özel alanı, onun serbest hareket çevresi idi. Devletten beklenen tek şey vardı: Bu alana karışmamak!

Bu aşırı bireyci özgürlük anlayışına karşı, 19. yüzyıldan başlayarak, yavaş yavaş bir tepkinin uyandığı görülür. O yüzyılın sosyal, giderek sosyalist akımlarından güç alarak, gittikçe gelişen bu tepki, klasik özgürlük anlayışında bazı değişikliklere yol açar.

İKTİSADİ VE SOSYAL HAKLARIN DOĞUŞU

Gerçekten, hızla gelişen ve değişen iktisadî ve sosyal koşullar karşısında birbirine bağlı iki gerçek kendini kabul ettirir:

-Önce, 1789 modeli haklar ve özgürlükler listesinin bütün insanlara özgürlük sağlamak bakımından yetersiz kaldığı, bu listeye yeni bazı haklar eklemenin gerekli olduğu görülür. «Klasik» hak ve özgürlüklerin yanı sıra «sosyal ve iktisadî haklar» böyle doğar.

Bugün, «Batılı» özgürlük anlayışında, insan, artık -bireyci öğretide olduğu gibi- «soyut bir varlık» olarak değil, -içinde yaşadığı toplumun sosyal koşulları ile çevrili- «somut bir varlık», giderek gereksinmeleri olan yurttaş olarak ele alınmaktadır; ve kendisine, yalnızca devletin yersiz müdahalelerine karşı ileri sürebileceği negatif özgürlükler değil, devletten olumlu bir

hareket, bir hizmet, giderek yardım isteme olanağını veren pozitif hakların da tanınması yoluna gidilmektedir. «Sosyal ve iktisadî haklar», bunların başında gelmektedir.

Sosyal ve iktisadî haklardan ilk kez bahseden **1793 Fransız Anayası** ile, sosyal hak ve sosyal hukuk anlayışını geniş ölçüde yansıtan **1848 Fransız Anayasası** bir yana bırakılırsa, sosyal ve iktisadî hakların hakların anayasalara girişi, Birinci Dünya Savaşı'nın ertesinde **1919 Alman Weimar Anayasası** ile başlar; onu, çok geçmeden, bazı Avrupa ve Amerika anayasaları izler. Bu, akım, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra daha da genişler ve hızlanır. Sosyal ve iktisadî haklara en fazla önem veren savaş sonrası anayasaları arasında, **1946 Fransız Anayasası** ile **1848 İtalyan Anayasası**nı saymak gerekir.

İktisadî ve sosyal haklar, Türk siyasal hukukuna 1961 Anayasası ile girecektir ilk kez.

– Kişilere tanınan bu yeni haklar karşısında devleti de yeni görevlerin beklediği kabul edilir artık: Devlet, bireyciliğin insafsız koşulları altında ezilen yurttaşların sefaletine seyirci kalamaz; ister istemez müdahalede bulunacak, yurttaşlara, hiç değilse en az geçim ve yaşama koşulları sağlamak için gerekli önlemleri alacaktır. «Liberal» devletten, «müdahaleci» devlet anlayışına geçişin gereklerinden biri de bu.

Çağımızda marksist görüş, bu önlemlere bakarak, onları, asıl sistemi, yani kapitalizmi ayakta tutmak için başvurulmuş oyalamalar ve aldatmalar olarak nitelendiriyor. Batı demokrasisine olduğu gibi, Batılı özgürlükler anlayışına yöneltilen en ciddî ve tutarlı eleştirilerden birini de yine marksist görüş getiriyor.

II

MARKSİZM VE ÖZGÜRLÜK

Marksizm, «hümanist» bir dünya görüşü olarak, özgürlükten yanadır. Ne var ki, onun, özgürlüğü ele alış biçimi ile sorunun çözümü için önerdiği önlemler başkadır[2].

Marksizme göre, özgürlük, önce **belli bir tarihsel gelişme**nin ürünüdür. Bu gelişme dışında, soyut bir özgürlükten söz

2) Bkz. D.G. LAVROFF, Les libertés publiques en Union Soviétique, Paris, 1963.

açılamaz. Kişinin özgürlüğü, yaşadığı çağa, toplumun koşullarına doğrudan doğruya bağlıdır. Ve özgürlük kavramı, her şeyden önce, belli bir toplum çerçevesinde, belli sınıfların karşılıklı ilişkisi olarak ele alınmalıdır. Sonra özgürlüğün sözde kalmaması için, o özgürlüğün sözde kalmaması için, o özgürlüğün yaşanabileceği gerçek koşulların da hazırlanması gerekir; verilen her özgürlükle birlikte, o özgürlüğü gerçekleştirecek **«somut olanaklar»** da sağlanmalıdır. Ne var ki, bir toplum, yararları birbiriyle çatışan sınıflara ayrıldıkça ve devlet iktidarı, bir sınıfın ötekini ezmesine yarayan bir araç oldukça, özgürlüğün gerçekleşmesi de düşünülemez; özgürlük ortamının yaratılabilmesi için, toplumda yaşayanların başta **«iktisadî yabancılaşması»**nın yokedilmesi gerekir.

1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi nedir?

Marksizm'e göre bu bildiri, aslında iktisadî yönden üstün durumda olan sınıfın, yani burjuvazinin, aristokrasinin yerini alması sonucunda, kendi isteklerine uygun olarak kabul edilmiştir. Bildiri, açıkça burjuvazinin damgasını taşır.

Kuşkusuz bu, 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin önemsiz olduğu anlamına gelmez. Tersine, 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi, tarihsel bakımdan bir aşamadır ve büyük bir aşamadır. Ne var ki, bu bildiri gelenekçi liberallerin anladığı biçimde bütün insanlar için değil, sadece burjuva sınıfı için bir anlam taşıyor. Bildirinin savunduğu bütün kavramlar, aslında burjuvazinin iktisadî, siyasal, sosyal felsefesinin değerlerini ifade etmektedir: Mülkiyet, güçler ayrılığı... gibi. Özgürlük de öyle. Bildiri, özgürlüğü, «başkasına zarar vermeyen her şeyi yapabilme» diye tanımlamıştır. Bu tanımlama, görünüşte insanlara sonsuz özgürlükler bağışlayan, ama sonsuz özgürlükler bağışladığı için de gerçek, somut hiçbir özgürlük tanımayan içi boş bir kalıptır. Özgürlük kavramı, her şeyden önce, belli bir toplum çerçevesinde, belli sınıfların karşılıklı ilişkisi olarak ele alınmalıdır. 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nde ise, insanın toplum koşullarından sıyrıldığını, tek başına, «soyut» bir varlık olarak ele alındığını görüyoruz.

Aslına bakılırsa, 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'ndeki özgürlük, burjuvazi için bir gerçeklik taşır: Özgürlükten o yararlanacaktır, çünkü özgürlüğü gerçekleştirecek olanaklar

onun elindedir; üretim araçlarının üzerindeki mülkiyet onundur, egemen sınıf o'dur; özgürlük, burjuvazi için «gerçek», onun dışındakiler için «sözde» kalmaya mahkûmdur. Nitekim öyle olmuştur; sanayi kapitalizminin doğurduğu işçi sınıfı için 1789 Bildirisi'nin tanıdığı özgürlükler «sözde» kalmıştır. Sınıflı toplumlarda özgürlüğün yazgısı budur.

Ama bütün bunlar, 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin işçi sınıfı için tarihsel yönden bir önemi olmadığı anlamına gelmez. Tersine, -diyalektiğe uygun olarak- bu Bildiri'yle büyük bir aşama yapılmış, ileriye bir adım atılmıştır. 1789 Bildirisi, demokratik bir topluma gidiş olduğuna göre, bir gelişmenin ifadesidir. Demokratik toplum ise, sosyalist devrimi gerçekleştirecek bir ortamı yaratır daima. Demokrasi, «burjuva» bir nitelik taşısa bile, sosyalist devrime giden en kısa yoldur; çünkü demokratik cumhuriyette, sınıf kavgaları kolayca yapılabilecek; bundan da en fazla işçi sınıfı yararlanacaktır.

İşçi sınıfı, sosyalist devrimle iktidarı ele geçirince, «proletarya diktatörlüğü» aşamasında, üretim araçlarını topluma aktaracak ve burjuva sınıfını tasfiye edecektir. Bu dönem, işçi sınıfı için demokrasi ve özgürlük dönemidir; çünkü, eşitliğin önündeki engeller atılmıştır. Burjuvazi içinse özgürlük yoktur; çünkü, o «gerçek özgürlüğün» düşmanıdır. Bu nedenle tasfiye edilecektir, tasfiye edilmesi gerekir. Ama asıl özgürlük, sosyalizmden geçerek «komünist» toplum aşamasında gerçekleşecektir; çünkü, tam yabancılaşmaların ortadan kalkacağı koşullar, asıl o aşamada kendini gösterecektir. İşçi sınıf, giderek tüm insanlık için özgürlük, daha doğrusu «kurtuluş» o aşamadadır.

III

TÜRKİYE'DE KAMU ÖZGÜRLÜKLERİNİN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

Osmanlı Devleti'nde, 19. yüzyılın ortalarına gelinceye kadar, Batı'da olduğu gibi, hükümdarın mutlak iktidarını sınırlayan ve bireylere -insan olarak- bazı haklar tanıyan bir özgürlük anlayışı kendini göstermemiştir. İnsan hakları ve özgürlükleri ülküsünün ilk serpintileri, 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra

gelmeye başlayacaktır. Ondan önce Osmanlı İmparatorluğu'nda girişilen ıslahat hareketlerinin gerçek bir özgürlük ülküsünden esinlendiğini ya da kaynaklandığını söylemek olası değil[3].

Tanzimat Fermanlarının ilki ve bazı yazarlarca Türklerin «İlk haklar Bildirisi» olarak tanımlanan **1839 Gülhane Hattı Hümayunu**'nun tanıdığı haklar, aslında -Avrupa ve Amerika'daki örneklerle kıyaslanamayacak kadar- cılız ve gerçek güvencelerden yoksun bir demetçiktir: Can ve mal güvenliği, şeref ve haysiyetin korunması, kişi güvenliği ile ilgili esaslar, din ayırımı gözetilmeksizin bu hakların bütün Osmanlı uyruklarına eşit olarak tanınması; hepsi bu!

1839 Gülhane Hattı'nı izleyen **1856 Islahat Fermanı'nın** ağırlık noktası, Müslüman ve Hıristiyan uyruklar arasındaki «eşitlik»tir. Bunun yanı sıra, bazı kişi haklarını da «güvence» altına almak ister: Başta, Gülhane Hatt'nın ilân ettiği, can, mal ve namusun korunması ilkesi bir kez daha belirtilir. Ayrıca eziyet, işkence ve her türlü bedensel ceza kesinlikle yasaklanır, mahkûmların mallarının müsadere edilemeyeceği bildirilir, duruşmaların açıklığı ilkesi konulur. Din ve eğitim özgürlüğü kabul edilir. Doğrudan doğruya kişi hakları ve güvenliği ile ilgili bu esaslardan başka, ferman adlî, idarî ve malî alanlarda -oldukça geniş- birtakım ıslahat önlemlerinin ana ilkelerini de saptar ve ilân eder.

Bütün bunların yanı sıra, daha önemli olanı, 1859 Islahat Fermanının doğrudan doğruya Batılı devletlerin baskısı altında yapılmış olması.

-Tanzimat Fermanlarının ortak niteliği, hükümdarın, bireylere **«ihsanı şahâne»** olarak bağışladığı belirli hakların, herhangi bir genel özgürlük kavramıyla ilişiği bulunmamasıdır; 18. yüzyıl Avrupa'sının liberal ve demokratik düşünceleri, -hemen hemen yüz yıla yakın bir gecikme ile- 19. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak, Batı kültürü ile temasa geçen -çoğu bürokrasiden olan- aydınlarca yayılmaya başlanacaktır bizde.

Bu aydınların, belirli ve köklü bir ortak siyasal öğretisi olmamakla beraber, hepsi de bir düşünce çevresinde birleşiyorlardı: İktidarın sınırlanması düşüncesi. İstedikleri, Batılı örneğe

3) Bu konuda bkz. Münci KAPANİ, a.g.e., s. 85 vd.

uygun bir **«meşruti»** rejimdi. Artık anayasadan, halk egemenliğinden, insanın devlet karşısında birtakım hakları olduğundan ve bu hakların hukuksal güvencelerle donatılması gereğinden bahsediliyordu. «Özgürlük» kelimesi de –yeni anlamıyla– o dönemde kullanılmaya başlanır.

–1876'da ilk anayasa yapılır. Kamu özgürlükleri de, ilk kez, geniş bir liste halinde, fakat «klasik bir çerçeve içinde» bu anayasada yer alır.

> Kanunu Esasî'de 19. maddede toplanan hak ve özgürlüklerden başlıcaları şunlar: Kişi güvenliği, ibadet özgürlüğü, basın özgürlüğü, dilekçe hakkı, konut dokunulmazlığı, eğitim özgürlüğü, kanun önünde eşitlik, devlet hizmetlerine alınmada eşitlik, mülkiyet hakkı, angarya ve işkencenin yasaklanması, doğal hâkim ilkesi, kanunsuz vergi konulamayacağı ilkesi.

Bu listenin, o günkü Batılı örneklerden pek geri kalır yanı yoktur. Ne var ki, hepsi de «platonik» bir değer taşırlar; çünkü, herhangi bir güvenceye bağlanmış değildir hiçbiri.

> O anayasada özellikle bir **113. madde** vardır ki, Padişah, bu maddenin kendisine verdiği yetkiye dayanarak, «hükümetin emniyetini ihlâl edenleri», –basit bir zabıta soruşturmasından sonra– memleketten sürebilecekti. Böylece, hükümdarın eline verilen bu korkunç silâh, Anayasanın tanıdığı bütün hak ve özgürlüklerin değerini bir çırpıda sıfıra indiriyordu.

–İkinci Meşrutiyet, 1876 Anayasası'nda, ister istemez değişikliklere gider. Bu değişiklikler, genel olarak, hükümdarın yetkilerinin sınırlanması, buna karşılık parlamentonun yetkilerinin genişletilmesi yönünde olur. Kişi hak ve özgürlükleri alanındaki değişiklikler ise pek geniş sayılamaz.

> Bu konuda en önemli yenilik, **113. maddenin** Padişah'a verdiği yetkinin Anayasadan çıkarılması.
>
> Bundan başka, **kişi dokunulmazlığı** ile ilgili 10. madde biraz daha pekiştirilmiş, basın özgürlüğü ile ilgili 12. maddeye de **sansürü** yasaklayan bir ibare eklenmiştir.
>
> Ayrıca 1876 Anayasasında olmayan iki klâsik özgürlük de getirilmiştir: 119. madde «haberleşmenin gizliliği» esasını koyarken, 120. madde, «toplanma ve dernek kurma» özgürlüklerini tanımak-

tadır.

-1921 Anayasası kamu özgürlüklerinden bahsetmez. O günkü gündemin başında «bağımsızlık gelmektedir. Bireyden önce, tüm milletin emperyalizm karşısındaki haklarıdır bahis konusu olan daha çok.

-1924 Anayasası'yla, kamu özgürlükleri, «Türklerin hukuku ammesi» başlığı altında yeniden kabul edilir. Ne var ki, iki şey eksiktir: Anayasanın tanıdığı hak ve özgürlüklere, 1789 modeli klasik çerçeve egemendir. 1924 Anayasa koyucusu, sosyal içerikli özgürlük anlayışına, o zamanın anayasalarına yeni yeni girmeye başlayan -örneğin Weimar Anayasası- iktisadî ve sosyal haklar akımına yabancı kalmıştı. Belki toplumda eksikliği de henüz duyulmadığından böyleydi bu. Ama asıl önemlisi, özgürlüklerin güvencelerden, özellikle yargısal güvencelerden yoksun olmasıdır bu Anayasada.

1924 Anayasası yıkılıncaya kadar, özgürlükler sisteminde bu iki eksiklik sürecektir. 1961 Anayasası da, getireceği özgürlükler sisteminde en başta bu iki eksikliği giderecektir.

KAYNAKLAR

AKIN, İlhan, Temel Hak ve Özgürlükler, İst. 1968.

KAPANİ, Münci, Kamu Hürriyetleri, 6. bası, Ank. 1981.

LAVROFF, D. G., Les Libertés publiques en Union Soviétique, Paris, 1963.

SAVCI, Bahri, İnsan Hakları: Kanunîlik Yolu ile Korunması, Ank. 1953.

TUNAYA, Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. bası, İst. 1980.

BÖLÜM II

1961 ANAYASASINDA KAMU ÖZGÜRLÜKLERİ

1961 Anayasası, kamu özgürlüklerini, «temel haklar ve ödevler» başlığını taşıyan ikinci kısmında düzenlenmiştir. Anayasanın en uzun kısmı da bu. Bu genişlik, Anayasanın –bir bakıma– «tepki anayasası» olmasından ileri geliyor. 1924 Anayasası'nın, kamu özgürlüklerini genel formüller halinde belirtmekle yetinerek, düzenlemede yasama organına geniş takdir yetkisi tanıyan sisteminin uygulamada özgürlükler aleyhine nasıl bir tablo yarattığını bilen anayasa koyucusu, kamu özgürlükleri üzerinde daha uzun durmak ve daha titiz davranmak gereğini duymuştur.

I

NASIL BİR ÖZGÜRLÜK DÜZENİ?

1961 Anayasası'nın getirdiği özgürlük düzeninin başta iki büyük niteliği var:

Çağdaş Batılı özgürlük ve güvenceli özgürlük.

–1961 Anayasası, en başta, **çağdaş Batılı özgürlük anlayışını** benimsemiştir.

Çağdaş Batılı özgürlük anlayışı şudur: Bir yandan, klasik özgürlüklerle beraber, kişileri, sosyal ve iktisadî haklarla donatmak; öte yandan, devleti, yoksulluğu ortadan kaldıracak önlemleri almak ve herkese insanca yaşama koşulları sağlamakla görevli saymak; bir başka deyişle, yalnız «özgür bırakmak» değil, aynı zamanda «özgürleştirmek» de.

1961 Anayasası, işte böyle bir özgürlük anlayışını benimsemiştir.

Gerçekten, Anayasa, 10. maddenin 1. fıkrasında, «herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir» derken, doğal hukuk kuramının ve liberal öğretinin bir verisini kabul etmiştir. Ama, aynı maddenin 2. fıkrasında «özgürleştirme» kavramına yer veriyor:

"Devlet, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşamayacak surette sınırlayan siyasî, iktisadî ve sosyal bütün engelleri kaldırır; insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar."

Böylece, devlete görevler yüklerken, bireylere de iktisadî ve sosyal haklar tanıyarak, devletten bu görevleri yerine getirmesini «isteme» olanaklarını veriyor.

1961 Anayasası'nın getirdiği en önemli yeniliklerden biri, hiç kuşkusuz bu modern özgürlük anlayışıdır; yalnız 1789 modeli haklar listesine yer veren 1924 Anayasası'ndan da en başta bu noktada ayrılmaktadır.

-1961 Anayasası, aynı zamanda **güvenceli özgürlük anlayışını** benimsemiştir.

Anayasa, tanıdığı özgürlükleri «güvencelerle» donatmayı, çeşitli önlemler alarak gerçekleştirmiştir.

Önce, Anayasa, özgürlükleri, -1924 Anayasası'nın yaptığı gibi- kısaca ve genel ilkeler halinde saymakla yetinmeyerek, **sınırlamanın ölçüsünü** belirten ayrıntılı hükümler koymuştur. Böylece, yasama organı, artık ancak belli ölçülerle ve belli amaçlara bağlı kalarak özgürlükleri sınırlayabilecektir. Ayrıca Anayasa, -daha ileriye giderek- bir kanunun, -hangi nedenle olursa olsun- bir hakkın ve özgürlüğün **özüne** dokunamayacağını belirtmiştir (m. 11/2).

Bütün bunlara karşın, kanunlar, Anayasa'nın ölçü ve kayıtlarına uymaz, giderek özgürlüklerin «özünü zedeleyen düzenlemelere giderlerse ne olacaktır? Anayasa, özgürlükleri bu türlü saldırılardan korumak için de, kanunların Anayasa'ya uygunluğunun yargısal denetimi yolunu açarak, bir **«Anayasa Mahkemesi»** kurmuştur. 1961 Anayasası'nın güvenceli bir özgürlük düzeni kurmak isterken, getirdiği -belki asıl- büyük yenilik budur.

İşte, Anayasa'nın getirdiği özgürlük düzeninin nitelikleri!

Anayasa, kamu özgürlüklerini, bir «genel hükümler»den sonra üç ayrı bölüm halinde düzenliyor: «Kişinin hakları ve ödevleri», «sosyal ve iktisadî haklar ve ödevler» ve sonunda da «siyasî haklar ve ödevler».

Bunları, ünlü Alman hukukçusu **Georges Jellinek**'in, üçlü ayırımından esinlenerek inceleyelim.

II

KORUYUCU HAKLAR VE ÖZGÜRLÜKLER

Koruyucu haklar ve özgürlükler denince, kişinin, devletçe aşılamayacak ve dokunulamayacak özel alanının sınırlarını çizen haklar ve özgürlükler anlaşılır. George Jellinek, bunlara, «**negatif statü hakları**» adını vermektedir. Bunlar devlete, negatif bir tutum, sadece bir karışmama ve «gölge etmeme» ödevi yüklerler.

Anayasa, bu hakları ve özgürlükleri, «kişinin hakları ve ödevleri» bölümünde düzenliyor ve korunmaları ile ilgili hükümleri saptıyor.

Anayasaya göre bu haklar ve özgürlükler şunlardır: Kişi dokunulmazlığı (m. 14), özel hayatın gizliliği (m. 15), konut dokunulmazlığı (m. 16), haberleşme özgürlüğü (m. 17), gezi ve yerleşme özgürlüğü (m. 18), vicdan ve din özgürlüğü (m. 19), düşünce özgürlüğü (m. 20), bilim ve sanat özgürlüğü (m. 21), –basın ve yayımla ilgili olarak– basın özgürlüğü (m. 22), gazete ve dergi çıkarma hakkı (m. 23), kitap ve broşür çıkarma hakkı (m. 24), basın dışı haberleşme araçlarından yararlanma hakkı (m. 26), düzeltme ve yanıt hakkı (m. 27), toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı (m. 28), dernek kurma hakkı (m. 29).

Bütün bunların içinde, Anayasa basın ve yayınla ilgili hak ve özgürlükler üzerinde daha da uzun durmuş.

> Anayasanın kişi hak ve özgürlükleri ile ilgili maddelerinde, «1971 Rejimi», çeşitli değişikliklere gitti; ve «dernek kurma hakkı» ile ilgili olarak da 1630 sayılı bir **Dernekler Kanunu** çıkardı. Haklı tepkilere yol açan bu kanun, getirdiği yasaklarla, dernek kurma hakkını temelinden tahrip etmiştir[1].

Anayasa, kişi hak ve özgürlüklerinin «korunması» ile ilgili birtakım güvenceleri, hakları ve özgürlükleri de yine bu bölümde düzenliyor. Bunlar, kişi güvenliği (m. 30), hak arama özgürlüğü (m. 31), kanunsal yargı yolu (m. 32), cezaların kanunsal ve kişisel olması, zorlama yasağı (m. 33), ispat hakkı (m. 34).

---

1) Bkz. Rona SEROZAN, Derneklere Baskı, Cumhuriyet, 7 Mart 1971; Rahmi KUMAŞ, Dernekler Yasası, Yeni Ortam, 23 Ocak 1973; Engin ÜNSAL, Dernekler Kanunu ve Sendikalar, Milliyet, 23 Ocak 1973.

Anayasa «**kişi güvenliği** ile ilgili olarak, İngiltere'de 1679 tarihli «Habeas Corpus Kanunu» ile kabul edilen ve kişiyi keyfî tutuklamaların bütün sakıncalarına karşı koruyan bir hak ve özgürlüğü düzenliyor. Kişi için büyük bir «yaşamsal» önem taşıdığından, Anayasa, 30. maddesinde hayli uzun ve ayrıntılı bir düzenlemeye gitmiş. «1971 Rejimi»nin getirdiği anayasa değişiklikleri ile en çok saldırıya uğrayan anayasa maddesi bu olmuştur. Madde, iki kez değiştirilmiş ve özellikle, 4. fıkranın ilk şeklinin kişilere verdiği bütün garantiler yok edilmiştir. Yeni bir anayasa değişikliğinde, ilk olarak ele alınması gereken madde bu olmalıdır.

Anayasanın tanıdığı kişi hak ve özgürlüğünü ve onların korunması ile ilgili olarak aldığı önlemleri felce uğratan asıl metnin, 15 Mayıs 1971 tarihli ve 1402 sayılı yeni **Sıkıyönetim Kanunu** olduğu da unutulmamalı.

Yeni Sıkıyönetim Kanunu, eski Örfî İdare Kanunu'nun çok gerisinde bir nitelik taşımaktadır. İnsan onuruna, çağdaş olağanüstü rejim anlayışına, demokratik hak ve özgürlüklere karşı aldığı tavırla, demokrasiyi kurtarmak için değil de, bir parlamento üyesinin Mecliste açıkça itiraf ettiği gibi, ön plânda, «kökü dışarda ve ideolojik mahiyet taşıyan fikirlerin yayılmasını önlemek için» çıkarılmış bir kanundur Sıkıyönetim Kanunu. Yeni kanun, -değerli bir hukukçumuzun deyişiyle- **«bir özgürlük perhizi** olarak kalması gereken sıkıyönetimde demokrasiyi **aç ve soluksuz** bırakmakta, bir değişik deyişle, **demokrasiyi askıya almakla kalmayarak onu doğrudan ipe çekmektedir.»**[2].

III

İSTEME HAKLARI

İsteme hakları, yurttaşlara, devletten olumlu bir davranış, bir hizmet ve yardım isteme olanaklarını tanır ve bunun karşılığında devlete iktisadî ve sosyal alanda belirli ödevler yükler. Bu haklar, «pozitif statü hakları» diye de adlandırılır.

Anayasa, bu hakları, «sosyal ve iktisadî haklar ve ödevler»

2) Bkz. Rona SEROZAN, Anayasa ve Sıkıyönetim Yasası, İstanbul, (Mukayeseli Hukuk Enstitüsü, Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi, sy. 8)'den ayrı bası.

bölümünde düzenliyor[3].

Anayasaya göre bu haklar şunlardır: Ailenin korunması (m. 35), mülkiyet hakkı (m. 36-39), çalışma ve sözleşme özgürlüğü (m. 40), çalışma ile ilgili haklar (m. 42-47), sosyal güvenlik hakkı (m. 48), sağlık hakkı (m. 49), öğrenimin sağlanması (m. 50), kooperatifçiliği geliştirme (m. 51), tarımın ve çiftçinin korunması (m. 52).

Bu bölümde yer alan hükümler arasında ilk başta dikkati çekenler oluyor.

Bunlardan biri, **«mülkiyet ve miras hakkı»** ile ilgili 36. madde. Anayasa «herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir» diyor; ne var ki, bu haklara, klasik özgürlükleri düzenlediği «kişi hakları ve ödevleri» bölümünde değil, «sosyal ve iktisadî haklar ve ödevler bölümünde yer vermiş.

> Böylece, mülkiyet ve miras hakları, artık, 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin dediği gibi, «dokunulmaz» ve «kutsal» değil. Nitekim, 36. madde, bu hakların «kamu yararı amacıyla» sınırlanabileceğini, mülkiyet hakkının «toplum yararına aykırı kullanılamayacağını» açıkça söylüyor[4].

Bir başka ilginç hüküm, **«toplu sözleşme ve grev hakkı»**nı düzenleyen 47. madde. Bu hüküm «grev hakkı»ndan açıkça bahsederek, onu Anayasa güvenliği altına aldığı halde, «lokavt»tan, yani işverenin işyerindeki çalışmayı durdurarak, kapıları işçilerine kapaması hakkından bahsetmiyor. Ama lokavt, Anayasayla açıkça yasaklanmış da değil. Nitekim, bugünkü çalışma düzeninde, işçinin grev hakkına karşılık, işverenin de lokavt hakkı var.

> Ne var ki, Anayasanın 47. maddesiyle ilgili olarak çıkarılan 275 sayılı «Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu», lokavtı açıkça kabul edip düzenlemiş de olsa, Anayasanın «lokavt»ı kabul edip etmediği tartışması değerinden bir şey yitirmiş değil. Ve kanımızca, lokavt, Anayasamızda bir hak olarak tanınmış değildir. İktisadî bakımdan zayıf durumda olan işçinin

3) Bu konuda bkz. Bülent TANÖR, Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, İst. 1978.

4) Bu konuda bkz. Esin ÖRÜCÜ, Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı, İst. 1976.

korunmasına karşılık, -üretim araçlarına sahip olduğu için- durumu zaten güçlü olan işverenin bir de lokavt silahıyla donatılmasını Anayasa öngörmüş değildir ve aslında «emekten yana» bir Anayasa olarak öngörmemiş olması da doğaldır.

Bu bölümde yer alan bir başka ilginç hüküm de, 53. madde. Anayasanın bu hükmüne göre, «Devlet, bu bölümde belirtilen iktisadî ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, ancak iktisadî gelişme ile malî kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirir».

Aslında gerçekçi bir hüküm bu. Sosyal ve iktisadî hakların uygulamada gerçekleşmesi elbette devletin maddî olanaklarıyla sınırlı olacaktır. Ancak, şu iki noktaya dikkat edilmelidir:

-Anayasanın bu üçüncü bölümünde öyle hükümler vardır ki, kişilere açık ve belirli haklar tanımıştır: Sendika kurma hakkı, toplu sözleşme ve grev hakları, ücretli tatil ve yıllık izin hakkı gibi... Bu hakların sağlanmasının, devletin malî olanaklarının yeterliği ya da iktisadî gelişme ile ilgisi yoktur; çünkü bunlar, devlete verilen bir «ödev» değil, kişilere ve sosyal gruplara tanınan «hak» niteliğini taşırlar. Böylece de, 53. maddenin etki alanının dışındadırlar.

-Ama üçüncü bölümde öyle hükümler de vardır ki, gerçekten devletin elindeki maddî olanaklarla ayrıntılı olarak gerçekleştirilebilecek hususlardır. «Devlet, yoksul veya dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır» diyen 49/2 buna örnek gösterilebilir. Ne var ki, bu nitelikte hükümler, kişilere ve sosyal gruplara belli haklar vermiş olmamakla beraber, yasama ve yürütme organlarının, devletin iktisadî ve sosyal politikasını çizerken uymak zorunda oldukları direktiflerdir; ve bu nitelikleriyle de, siyasal iktidarı ellerinde tutanları bağlar.

IV

KATILMA HAKLARI VE ÖZGÜRLÜKLERİ

Katılma hakları ve özgürlükleri deyince, esas bakımından, referandum, seçme ve seçilme yollarıyla yurttaşlara toplum yönetiminde söz sahibi olma, bu yönetime katılma yetkisini veren

siyasal haklar ve özgürlükler anlaşılır. Bu haklar ve özgürlükler «aktif statü»de toplanıyor.

Anayasa, bu hakları, «siyasî haklar ve ödevler» bölümünde düzenliyor.

Anayasaya göre bu haklar ve özgürlükler şunlardır: Vatantaşlık (m. 54), seçme ve seçilme hakkı (m. 55), siyasal partilerle ilgili hükümler (m. 56-57), kamu hizmetlerine girme hakkı (m. 58), vatan hizmeti hakkı ve ödevi (m. 60), vergi ödevi (m. 61) ve nihayet dilekçe hakkı (m. 62).

Bunlardan özellikle siyasal partilerle ilgili hükümler üzerinde ilerde ayrıca duracağız.

KAYNAKLAR

IŞIK, Rüçhan, Sendika Hakkı, Tanınması ve Kanunî Sınırları, Ank. 1962.

İLÂL, Ersan, Radyo Hürriyeti, Özerklik ve 1961 Anayasası, İst. 1972.

KOYUNCUOĞLU, Tennur, Özgürlüğün Önkoşulu Olarak Yaşama Hakkı, Yargı, sy. 49.

OĞUZMAN, Kemal, Hukukî Yönden Grev ve Lokavt, İst. 1967.

ÖRÜCÜ, Esin, Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı, İst. 1976.

ÖZYÖRÜK, Mukbil, Devlet Memurlarının Hürriyetleri, Ank. 1956.

SAVCI, Bahri, Yaşam Hakkı ve Boyutları Ank. 1980.

TANÖR, Bülent, Siyasî Düşünce Hürriyeti ve 1961 Türk Anayasası, İst. 1969.

TANÖR, Bülent, Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, İst. 1978.

---Türkiye'de İnsan Hakları Semineri, (9-11 Aralık 1968), Ank. 1970.

YARSUVAT, Duygun, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hürriyeti ve İlgili Ceza Hükümleri, İst. 1968.

BÖLÜM III

KAMU ÖZGÜRLÜKLERİNİN DÜZENLENMESİ VE KORUNMASI

Düşünce özgürlüğü dışında, sınırsız özgürlük olmaz; çünkü, sınırsız özgürlük anarşiye varır, giderek özgürlüğü boğar. Böylece, özgürlüklerin var olabilmeleri, kişi yönünden pratik bir değer taşıyabilmeleri için, sınırlarının belirtilmesi, kullanılma yollarının gösterilmesi, birtakım kayıtlarla çerçevelenmesi, kısaca «düzenlenmeleri» gerekir.

Her düzenleme, aynı zamanda «özgürlüklerin korunması» sorununu da gündeme sokar; çünkü, her düzenleme, ister istemez, bir «sınırlama» getirir. Öyle olunca da ortaya çözümlenmesi gereken önemli sorunlar çıkar.

En başta ortaya çıkan şu iki sorundur:

Düzenlemeyi, giderek sınırlamayı kim yapar ya da yapmalıdır?

Sınırlamanın ölçüsü ne olmalıdır?

I

SINIRLAMAYI KİM YAPABİLİR? ÖLÇÜSÜ NEDİR?

ÖZGÜRLÜĞÜ KİM SINIRLAYABİLİR?

Demokratik hukuk devletlerinde, öteden beri kabul edilmiş ve yerleşmiş bir kural vardır: Özgürlüklerin sınırlanması, **yasama organınca** ve ancak **kanun yoluyla** yapılabilir[1a].

1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi, özgürlüğü tanımladıktan ve hangi amaçla sınırlanabileceğini belirttikten sonra, bu sınırların ancak kanunla belirlenebileceği ilkesini koyuyordu. Bütün modern hukuk devletlerinde olduğu gibi, bizim 1924

1a) Münci KAPANİ, Kamu Hürriyetleri, 6. bası, Ank. 1981, s. 230.

ve 1961 Anayasalarımız da, aynı kuralı kabul etmişlerdir; 1961 Anayasası, 1924 Anayasasına oranla bu konuda daha açık bir ifade kullanır: «Temel hak ve hürriyetler, ...Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak ancak kanunla sınırlanabilir» (m. 11/1).

Bu ilke, bireyler için, büyük bir güvencedir. Siyasal iktidarların kaynağı halkta olduğuna ve parlamento da halkı temsil ettiğine göre, kamu özgürlüklerinde düzenleme yetkisini kullanacak en uygun organ yasama organıdır.

Özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanabilmesi ilkesinin bireylere sağladığı güvence iki noktadadır:

Birincisi, kanunlar, parlamentolarda, açık görüşme ve tartışma yöntemleriyle hazırlandıklarından, özgürlüklerin düzenlenmesinde, **kamuoyunun denetimi** sağlanmış olur.

İkincisi, kanunlar, herkes için geçerli **genel kurallar** koyduklarından, **sınırlamaların nesnelliği** sağlanmış, giderek belli kişi ve grupları hedef almaları olasılığı önlenmiş olur.

Ancak şu da var: Modern devlet ve toplum yaşamının gitgide daha karışık bir nitelik alması, sosyal koşulların da büyük bir hızla değişmesi nedeniyle, yasama organının, bir konuyu düzenlerken, bütün olasılıkları önceden görebilmesi ve ayrıntılara girebilmesi olanaksızlaşmaktadır. İşte bu yüzden, bazen özgürlükler alanında, **ikinci derecede** kalan ve özellikle **teknik** bir nitelik taşıyan kimi noktaların, **tüzük yoluyla** düzenlenmek üzere yürütme organına bırakılması bir zorunluk olmaktadır. Doğaldır ki, yürütme organı, ayrıntılarla ilgili düzenlemesini yaparken, bir kanuna dayanacak, kanunun koyduğu esaslar çerçevesinde hareket edecektir.

Özgürlükleri sınırlamanın ölçüsü nedir?

SINIRLAMANIN ÖLÇÜSÜ

Özgürlükleri sınırlandırma yetkisini yasama organına bırakma, bireyler için kuşkusuz büyük bir güvence. Doğru. Ama, ya yasama organı, özgürlükleri düzenlemek bahanesiyle onları alabildiğine kısar ve işlemez hale getirirse?

Böylece, sınırlandırmada, kanun koyucunun da uyacağı birtakım ölçüler, bazı kurallar kabul etmek gerekiyor[1b].

1b) Bkz. Münci KAPANİ, a.g.e., s. 233 vd.

Bu konuda şu iki ilke önemlidir:

Birincisi, özgürlük **kural,** sınırlama **istisna**dır.

Özgür ve demokratik bir toplumda, açıkça yasaklanmayan her şeyin yapılması serbest olmalıdır.

İkincisi, özgürlük, ancak **toplum yaşamının bozulmamasını sağlamak ve kendisinden herkesin yararlanabilmesini mümkün kılmak** amacıyla sınırlanabilir.

Bu ilkeleri, pozitif hukuka aktarabilmek, kanun koyucunun özgürlüklerin sınırlanmasında ölçüyü kaçırmasını önlemek bakımından, son yıllarda, anayasalarda, bazı gelişmelerin olduğu, bazı önlemlerin alındığını görüyoruz:

-Anayasalar, yakın zamanlara değin, bu konuda şöyle bir yol tutmuşlardır: Bir hak ve özgürlüğün **ilkesini** ilan edip ve arkasından da, bunun **«kanun çerçevesinde»** kullanılacağını ya da **«sınırlarının kanunla belirtileceğini»** söylerler.

> Bizim 1924 Anayasamız, bu sistemi benimsemişti. Gerçekten, 1924 Anayasası, özgürlüklerin hangi amaçlarla ve hangi esaslara göre sınırlanabileceği konusunda hiçbir şey söylemiyor, bunu, olduğu gibi kanuna bırakıyordu.

Anayasalarda böylesine geniş, giderek belirsiz hükümlerin, kanun koyucunun yetkisini çerçevelemek bakımından hiçbir anlam ifade etmediği denemelerle ortada.

-Bazı anayasalar, belirli özgürlüklerin «kanunun çizdiği sınırlar içinde» kullanılacağını söylemekle yetinmeyerek, sınırlamada, kanun koyucuya bazı **ölçütler** gösterirler: «Kamu düzeni», «millî güvenlik», «genel ahâk», «genel sağlık»... gibi.

Aslında, bu kavramlar da bulanık ve sağa sola çekilmeye elverişlidirler. Böylece, özgürlüklerin düzenlenmesinde yeterli bir ölçüt olamazlar. Öyle ki, bazan özgürlükleri boğmak için de birer gerekçe olabilirler.

-İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yapılan yeni anayasaların bazılarında, özgürlüklerin düzenlenmesi konusunda kanun koyucunun yetkilerini kayıtlamak bakımından özel bir titizlik göze çarpar. 1949 tarihli Federal Alman Anayasası ile 1948 tarihli İtalyan Anayasası bu konuda ilk akla gelenlerden. Bizim 1961 Anayasamız, bu bakımdan belki en fazla titiz davranan.

Gerçekten, 1961 Anayasası, özgürlüklerin sınırlanması bah-

sinde, kanun koyucuyu kayıtlamak ve ona yönerge vermekle yetinmemiş, –özellikle kişi güvenliği ve basın özgürlüğü gibi– çok önemli gördüğü bazı alanlarda, ayrıntılı hükümler koyarak **sınırları bizzat kendisi çizmiştir.** Ayrıca, bir de genel ilke koyarak, sınırlamaların hiçbir zaman bir hak ve özgürlüğün **özüne dokunamayacağını** belirtmiştir (m. 11/2).

Nedir bir hak ve özgürlüğün **«özü»**? Nereye değin gidilirse, bu öze dokunulmuş olur?

Aslında sorun, gene bir **değerlendirme sorunu** olmaktadır. Ne var ki, kanunların anayasaya uygunluğunu yargısal denetime bağlayan ülkelerde, bu değerlendirmeyi bağımsız bir yargı organı yapacağından, özgürlüklerin düzenlenmesinde özü korumak mümkün olmaktadır.

> Bizde, Anayasa Mahkemesi, çeşitli kararlarında, bu «hakkın ya da özgürlüğün özü» kavramına dokunmuştur. Anayasa Mahkemesine göre, genel olarak, «bir hak ve özgürlüğün amacına uygun şekilde kullanılmasını **son derece zorlaştıran** ya da **kullanılamaz duruma düşüren kayıtlara** bağlanması halinde», o hak ya da özgürlüğün özüne dokunulmuş olur.

1961 Anayasası bakımından, özgürlüklerin düzenlenmesi, giderek sınırlanması konusunda şu iki nokta üzerinde ayrıca durmak gerekiyor:

Birincisi, 11. maddenin etki alanı;

İkincisi de, düşünce özgürlüğünün, Anayasamıza göre sınırlı olup olmadığı.

ANAYASA'NIN 11. MADDESİ

Bu madde, birçok maddeler gibi, 1971'de değişikliğe uğrayan –ve bu arada bozulan– maddelerdendir.

11. madde, değişikliğe uğramadan önce, çeşitli tartışmaların konusu olmuştur. Bu tartışmalar, özellikle demokraside temel özgürlüklerin başta geleni, yani «düşünce özgürlüğü»nün sınırlanıp sınırlanamayacağı noktasında yoğunlaşmıştır.

> Değiştirilmeden önce, madde şöyleydi: «Temel hak ve hürriyetler, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak, ancak kanunla sınırlanabilir. Kanun, kamu yararı, genel ahlâk, kamu düzeni,

sosyal adalet ve millî güvenlik gibi sebeplerle de olsa, bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunamaz.»

Madde üzerindeki tartışmalar, birbirine zıt iki görüşte toplanmıştır[1c].

Bir görüşe göre, 11. madde, Anayasadaki tüm hak ve özgürlükler için bir **«genel sınırlama»** maddesidir. Maddenin 2. fıkrasında yer alan kavramlar, herhangi bir özgürlüğün sınırlanmasında geçerli olan genel nedenlerdir. Böylece, ilgili maddesinde özel sınırlama nedenleri gösterilmeyenler de –örneğin, 20. maddedeki düşünce özgürlüğü– pekâlâ sınırlanabilir.

İkinci bir görüşe göre ise, 11. maddenin amacı, kanun koyucunun, özgürlükleri belli nedenlerle sınırlaması sözkonusu olduğunda, bu sınırlamaların da bir sınırı olduğunu göstermektedir; yoksa, sözü geçen maddedeki düzenleme ile, özgürlüklerin genel ya da özel olarak hangi hallerde sınırlanabileceğini belirtme gibi bir amaç güdülmemiştir. Bir hakkın ve özgürlüğün sınırlanabilmesi için, o hak ve özgürlükle ilgili maddede sınırlamadan söz edilmiş olması gerekir. 11. madde, genel bir sınırlama hükmü olmayıp, **«her özgürlük için konulan özel sınırlar hakkında genel hüküm»**dür.

Anayasa Mahkemesi, ilk görüşün yönünde hareket etmiş ve dolayısıyla uygulamada 11. madde, tüm hak ve özgürlükler için genel sınırlama maddresi olarak yorumlanmıştır.

11. maddenin değiştirilmesinden sonra ortaya çıkan durum nedir?

Kanımızca, durum, bugün de değişmiş değildir. Sınırlamada kanun koyucunun, **«temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunamayacağı»**nı belirten 2. fıkranın dışında, 11. madde, bir «genel sınırlama» kuralı getirmiş sayılmaz. Gerçi, 11. maddeyi değiştirenler, eski tartışmalara bir son vermek ve tüm hak ve özgürlükleri sınırlandırmak amacıyla, maddeye genel bir etki alanı kazandırmak istemişlerdir. Ancak,ö yle bir biçimde yapmışlardır ki bunu, sonuç hiç de onların istediği gibi olmamıştır. Tersine, yapılan değişikliklerle, Anayasa'nın bütünlüğü iyice bozulduğu için, sorun daha da içinden çıkılmaz bir hale bürünmüştür.

1c) Bu görüşler için bkz. Bülent TANÖR, Siyasî Düşünce Hürriyeti ve 1961 Türk Anayasası, İst. 1969, s. 103, 127 vd.

Şöyle ki:

11. maddenin 1. fıkrasının tüm özgürlükler için genel bir sınırlama getirdiği kabul edilirse, şu sorular nasıl yanıtlanacaktır?

1. Sınırlama nedeni özel olarak gösterilmiş özgürlükleri, bir de 11/1'le sınırlarsak, o zaman o özel sınırlama nedenleri gösterilirken kullanılan **«ancak»** edatının anlamı ne olacak?

2. Düşünce özgürlüğü (m. 20), bilim ve sanat özgürlüğü (m. 21), savunma hakkı (m. 31), dilekçe hakkı (m. 62) gibi, haklarında özel sınırlama nedeni gösterilmemiş özgürlükleri de 11/1'e dayanarak sınırlayabileceksek, şu çelişik durum ortaya çıkmıyor mu? Örneğin, bir «toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı» (m. 28), ancak «kamu düzeni nedeniyle sınırlanabilirken, düşünce özgürlüğü (m. 20), «devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğü, millî güvenlik, kamu yararı» gibi nereye çekilse oraya gidebilecek bir sürü gerekçe ile sınırlanabilecek. Oysa, her iki özgürlüğü karşılaştırdığımızda, önem derecesi bakımından, düşünce özgürlüğü daha ağır basmaz mı?

3. Son olarak, 11/1 bir genel sınırlama maddesi olmuş olsaydı, 1971 değişikliğiyle buraya konulan kavramlar, niçin Anayasa'nın özgürlüklerle ilgili dört maddesinde tekrarlanmış da, örneğin düşünce özgürlüğü, bilim ve sanat özgürlüğü, savunma hakkı, dilekçe hakkı gibi maddelerde onlara yer verilmemiştir?

Kanımızca, bu sorulara susturucu bir yanıt getirmek olanaksızdır; öyle olunca da, 11/1'in genel bir sınırlama getirdiği tezi savunulamaz. Temel hak ve özgürlüklerin, toptan olarak, daha doğrusu **«götürü»** bir biçimde sınırlayabileceğini söylemek, çağdaş Batılı anayasa anlayışına kesinlikle ters düşer: Çünkü, bu anayasa anlayışına göre, anayasa, devlet yapısını biçimlendirmekle kalmaz; siyasal iktidarı sınırlarken, temel hak ve özgürlükleri de güvence altına alır. Şu da var: Anayasa'nın 11. maddesinin 1. fıkrası, bir an için genel sınırlama getirdiği varsayılsa bile, **«boşta dönen»** bir hükümdür. Gerçekten bu hüküm, Anayasa'nın 2. maddesindeki «hukuk devleti» ilkesi ile 11. maddenin 2. fıkrasındaki «öze dokunulmazlık» ilkesinin kıskacında sıkışıp etkisizliğe mahkûm edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin, eskiden olduğu gibi, bugün de 11/1'deki kavramları genel sınırlama nedenleri olarak görmeye devam etmesi de yanlıştır.

11. maddenin 3. ve 4. fıkraları açısından durum nedir?

Maddeye eklenen bu yeni fıkraların sınırlayıcı bir niteliği var mı?

Bu soruya da olumsuz bir yanıt vermek gerekiyor. Gerçekten bu fıkralar, hak ve özgürlüklerin **«kullanılmalarıyla»** ilgilidir; bir hak ve özgürlük «kullanılırken», hangi kasıtla hareket etmiş olanların cezalandırılabileceğini söylemektedir. Dolayısıyla bunlar özel, bireysel ve somut durumlarla ilgili bir ölçü getirmiş bulunmaktadır. Bu yüzden de, bu fıkraların seslendiği organ yasama değil, yargıdır, hâkimlerdir. Anayasa Mahkemesi de son bir kararında, 3. fıkranın bu anlama geldiğini belirtmiş bulunuyor[2]. İşte bu gerekçelerledir ki, öteden beri düşünce suçlarını savunmuş olan bazı hukukçuların, şimdi de Anayasa'nın değişik 11/3 ve 4. kurallarını öne sürmelerinde isabet yoktur[3].

Özetlersek, Anayasa'nın 11. maddesinde yapılan değişiklikler, eski tartışmaları ortadan kaldırmış ve bu maddeyi artık kesin ve genel bir sınırlama kuralı haline getirmiş değildir; asıl bunun tersini savunan görüşler, anayasayı işlemez ve tutarsız bir metin derecesine düşürmektedir[4].

ANAYASAMIZA GÖRE DÜŞÜNCE ÖZGÜRLÜĞÜ SINIRLI MIDIR? DEĞİL MİDİR?

Kendini Batı demokrasisi olarak tanıtan ülkeler arasında «düşünce özgürlüğü sınırlı mıdır, değil midir?» sorusunun hâlâ tartışıldığı ya da en çok tartışıldığı ülke hangisidir? diye sorulsa, «Türkiye'dir» diye yanıtlamak hiç de yanlış olmaz. Ve görünüş odur ki, düşünce özgürlüğü üstüne tartışmalar, Türk siyasal ve hukuksal yaşamında daha uzun yıllar süreceğe benzer[4a].

---

2) E. 1973/3, K. 1973/37, Kt. 18-20/12/1973, AMKD, c. XI, s. 331.

3) Sulhi DÖNMEZER, Devletin Ülkesi ve Milleti ile Bütünlüğü ve Bölünmezliği İlkesi, s. 4 vd. - Sahir ERMAN, Les droits de l'homme dans les forces armées turques, s. 261 vd.

4) Aynı düşüncede bkz. Mümtaz SOYSAL, Anayasanın Anlamı, 2. bası, s. 141-149. Bülent TANÖR, Anayasamızın Yeni 11. Maddesi Genel Bir Sınırlama Kuralı Getirmiş midir? Onar Armağanı, İst. 1977, s. 873-882; «Anayasa Madde 11» Açık Oturumu, Yargı, sy. 39, s. 14-20; sy. 40, s. 8-16. Münci KAPANİ, Kamu Hürriyetleri, 5. bası, s. 126-127. Ancak Kapani, eserinin bir başka yerinde buna ters düşen bir görüşe de yatkınlık göstermekte, 11. maddenin «genel bir yasaklama hükmü» haline getirildiğini de yazmaktadır (s. 221).

4a) Bu konuda toplayıcı bir eser olarak bkz. Türkiye'de Düşünce Özgürlüğü, Ank. 1970.

Önce nedir düşünce özgürlüğü?

Çağımızda düşünce özgürlüğü, düşünceleri **serbestçe açıklayabilme** özgürlüğüdür. Düşünce özgürlüğü terimi de çok kez, söz, basın ve benzer özgürlükleri içeren bir anlamda kullanılır. Bu da pek doğaldır. Çünkü, düşünce özgürlüğünün bir anlam taşıyabilmesi, düşüncelerin başkalarına iletilebilmesine bağlıdır. Bu özgürlüğü, «düşünme özgürlüğü» ve «açıklama özgürlüğü» diye ikiye bölmek, birincisinin sınırsız, ikincisinin sınırlı olduğunu ileri sürmek, aslında «düşünce özgürlüğü yoktur» demenin dolambaçlı bir biçimde söylenmesinden başka bir anlam taşımaz.

Anayasamız da, düşünce özgürlüğünü, 20. maddesinde, böyle bir bütün halinde tanımıştır.

«Düşüncenin açıklanması» kavramından ne anlamalıyız? Propaganda yapmak da bunun içine girer mi?

Siyasal propaganda, düşünceleri etkilemek ya da güdümlemek, bir düşünceye yandaş kazanmak amacıyla yapılan sistemli ve etkili bir «fikir aşılama» çabasıdır[5].

Bu niteliğiyle, propaganda, düşünceleri açıklama özgürlüğünün doğal bir parçasıdır. Propaganda yasağı aslında «fikir suçu» yaratmaktır. Bu ise, demokrasiye ve Anayasamıza aykırıdır. Ancak belli bir düşüncenin aşılanması ve benimsetilmesi çerçevesini aşan açık ve somut «kışkırtma» ya da «suça iteleme» niteliğindeki açıklamalardır ki, ceza hukukunun konusuna girer ve bastırılabilir; bu durumda ise sözkonusu olan, zaten bir düşünce açıklaması değil, bir eylem ya da eyleme çağrıdır[6].

İşte Batı demokrasisinin düşünce özgürlüğünden anladığı!

Özetlersek, Batı demokrasisi anlayışı içinde anayasaların, kişilerin düşüncelerini sınırlamak ve çerçevelemek gibi bir işlevleri kesinlikle yoktur.

Durum böyleyken, bu yalın gerçeği görmeyen mahkemelerimiz ve bazı yazarlar ise, bugün Anayasa'nın şu ya da bu rejime

---

5) Jean DOMENACH, La Propaganda politique, Paris, 1961, s. 10

6) Aynı düşüncede bkz. Muammer AKSOY, Türkiye'de Düşünce Özgürlüğü, s. 153, vd. - Ersan İLAL, Basında Düşünceleri Açıklama Özgürlüğü, s. 134. - Çetin ÖZEK, Türk Basın Hukuku, s. 357.

kapalı olduğunu söyleyip, bundan, bu rejimlerin savunulmasının da yasaklandığı sonucuna varmaktalar. Bu, Anayasa'nın ideolojisi ya da siyasal felsefesi ile, demokrasinin temellerinden olan siyasal inanç ve bunları açıklayabilme özgürlüğünü birbirine karıştırmaktır. Belli bir öğretinin, varolan bir anayasa çerçevesinde uygulanabilmesine olanak bulunmadığı, Anayasa'nın buna kapalı olduğu söylenebilir; ancak bu noktadan hareketle, bu öğreti ya da görüşleri savunma ve yayma özgürlüğünün Anayasa'nın dışında tutulduğu, Anayasa'nın buna da kapalı olduğu sonucuna varılamaz. Soysal'ın yerinde olarak belirttiği gibi, anayasal çerçeve, düşünce özgürlüğünün, **«tavanı»** değildir; bu çerçeve, olsa olsa, özgürlüğünün, kullanılmaya başlanacağı **«tabanı»** olabilir. Bu çerçevenin içinde ya da bu tabanın altında düşünmek özgürlük değildir. Özgürlük ve bunun korunması sorunu, asıl bir çerçevenin dışında ya da tabanın üstünde bir anlam taşır. Sistemin içinde düşünmek, zaten bu alan bir anayasal güvenceye bağlanmış olduğundan, özgürlükten yararlanmak sayılmaz. Özgürlük ve açıklık, Anayasa'nın çerçevesinde bitmez; tam tersine oradan başlar. Bu nedenle, Anayasa'nın belli düşüncelerin açıklanmasına kapalı olduğunu söylemek saçmadır[7].

Düşünce özgürlüğü, hem **kişisel** bir özgürlüktür, hem de demokrasinin işlemesi için **toplumsal bir değer** taşır. Bu iki nitelik, kişilere, devlet ve siyasal iktidarla ilgili anayasal düzenlemeleri beğenmeme, eleştirme ve değiştirilmelerini isteme hakkını verir. Bunun tersi, yani devletin temel nitelikleriyle sınırlanmış bir düşünce özgürlüğü, **faşist rejimlere özgü** bir olaydır.

Düşünceleri açıklama özgürlüğünün sınırlı olduğu görüşünü savunan yazarlar ile aynı yönde kararlar veren Anayasa Mahkemesi ve Yargıtay, bu düşüncelerini desteklemek için, Anayasa'nın hak ve özgürlüklerle ilgili kurallarını da yardıma çağırıyorlar. Gerçekten onlara göre, Anayasa'nın 20. maddesinin öngördüğü sözlü düşünce açıklamaları dışında kalan bütün açıklama yollarıyla ilgili sınırlamalar ilgili maddelerinde gösterilmiş olduğundan, bu yollardan yapılacak açıklamalar, düşüncelerin içerikleri bakımından kısıtlıdır. 20. madde yoluyla yapılan sözlü düşünce açıklamaları içinse, Anayasa'nın 11. maddesi yardımı ile gene içerik sınırlaması yapılabilir.

7) Mümtaz SOYSAL, Anayasa Hukuku Açısından Kapalılık ve Açıklık Kavramları, SBFD, c. XXIII. sy. 1, s. 270.

Bu yoruma karşı söylenecek şudur:

Anayasa'nın 11. maddesinin düşünce özgürlüğünü sınırlayamayacağını daha önce göstermeye çalıştık. Dolayısıyla, düşünce özgürlüğüyle ilgili sorunları, bu özgürlükle doğrudan ilgili kuraldan yola çıkarak çözmekten başka bir yol olamaz. Bu kural, Anayasa'nın 20. maddesinde yer alıyor.

Tıpkı bilim özgürlüğü (m. 21), savunma hakkı (m. 31) ve dilekçe hakkında (m. 62) olduğu gibi, anayasa'nın 20. maddesindeki düşünce özgürlüğünde de, herhangi bir sınırlama kuralının yer almayışı, düşünce özgürlüğünün içerik yönünden kayıtlanamayacağının başta gelen kanıtıdır. Bu özgürlüğün, yukarıda sözü geçen diğerleri gibi, niteliği ve ayrıcalığı da gözönüne alınırsa, varılan sonuç doğal karşılanmalıdır. Anayasala Mahkemesi de bazı kararlarında bu özgürlüklerin sınırsızlığını kabul etmektedir.

İkinci önemli nokta, 20. maddesinde, Anayasa'nın bütünü açısından düşünce özgürlüğüyle ilgili özel kuralı, asıl dayanılması gereken kuralı koyan Anayasa'nın, aynı madde ile bütün açıklama özgürlükleri için de **genel - geçer bir ilke hükmü** getirmiş olmasıdır. Buna göre, 20. madde basın, toplantı, dernek ve benzeri bütün yollarla yapılacak düşünce açıklamalarını koruyan bir «kaynak kural»dır. Buradaki sınırsızlıktan öbür maddelerdeki açıklama yolları da yararlanırlar. Bir başka deyişle, Anayasa'nın tümü içinde bir özel hüküm olan ve düşünce özgürlüğüyle ilgili sorunlarda asıl başvurulması gereken bu madde, öteki açıklama özgürlüklerini düzenleyen maddeler karşısında bir özel madde değil, uyulması zorunlu bir ilke maddesidir. 20. madde ile bu sonuncular arasındaki bu ilişki, bir özel kural - genel kural ilişkisi değil, **üst kural - alt kural** ilişkisidir. Bu nedenle, yalnız 20. madde yoluyla yapılacak düşünce açıklamaları da içerik yönünden serbest olmak gerekir. Düşüncenin açıklama yolları olarak özel bir şekilde düzenlenen maddelerdeki kayıtlayıcı kavramlar, biçimsel düzenleme ölçüleridir.

Anayasa'nın yasakladığı ne olabilir?

Hakaret, iftira, sövme gibi düşünce özgürlüğünün çerçevesine yabancı kalan ifadelerin yasaklanması ve cezalandırılması her zaman mümkündür ve öyle olacaktır. Elbette burada da dik-

kat edilmesi gereken, eleştiri özgürlüğünün bu gibi kavramların arkasına sığınılarak kısıtlanmamasıdır.

Bunun dışında, suç işlemeye **kışkırtma** niteliğinde olup da **açık ve mevcut bir tehlikeyi** de beraberinde sürükleyen ifadeler, diğer Batı demokrasilerinde olduğu gibi, özgürlükten yararlanamayacaklardır; çünkü, propaganda kavramından farklı olarak, «kışkırtma»da, yasadışı yollara ve eyleme itme vardır. Propagandanın bir düşünce açıklaması yolu olmasına karşılık, kışkırtma, suç eylemiyle içiçedir.

TCK. 141 - 142 VE 163

Türkiye'mizde düşünce özgürlüğü sorununu tartışırken, Ceza Kanunu'muzdaki 141-142 ile 163. maddeler üzerinde de durmak gerekiyor[8].

141-142. maddeler, metin olarak, sosyal bir sınıfın başka bir sınıf üzerinde egemenlik kurmasını, ülke içinde kurulu iktisadî ve sosyal düzenlerden birini devirmeyi amaçlayan dernek kurmayı ve yine bu amaçla propaganda yapmayı suç saymıştır. 163. madde ise, lâikliğe aykırı olarak, devletin iktisadî, sosyal, siyasal ya da bu hukuksal düzenlerini -bir bölümüyle de olsa- din esas ve inançlarına uydurmak amacıyla dernek kurmayı ve aynı amaçlarla propaganda yapmayı cezalandırmakta.

Daha açık söylemek gerekirse, 141-142. maddeler görünüşte bir sınıf egemenliğini, bunun propagandasını; 163. madde de şeriat devleti kurma hazırlığını ve bunun propagandasını yasaklamıştır. Yani, gerek 141-142. maddeler ve gerekse 163. madde, düşünceyi ve bir düşünce çevresindeki birleşmeleri suç saymıştır. Bu nedenle, her üç madde «düşünce»yi cezalandırmakta aslında.

141-142. maddeler, 1936 yılında Ceza Kanunu'na alınmıştır. Maddelerin kaynağı, İtalya'da Mussolini döneminde hazırlanan yeni İtalyan Ceza Kanunu'dur.

---

8) Bu konuda özellikle bkz. Halit ÇELENK, 141 - 142 Üzerine, Ank. 1976; Çetin ÖZEK, 141 - 142, İst. 1968; Bülent TANÖR, TCK. 142. madde, Düşünce Özgürlüğü ve Uygulama, İst. 1979. - Aynı yazarın, TCK. 163/4'ün Anayasaya Aykırılığı İddiası, Yargı, sy. 48, s. 39-43.

Yani, «faşist kökenlidir 141-142. maddeler.

141-142. maddelerin ilk metinlerinde, bu «tahakkümün **«şiddet kullanarak»** kurulmak istenmesi suç sayılmış, ancak 1951 yılında yapılan son bir değişiklikle, madde metinlerinden «şiddet kullanma» koşulu çıkarılmıştır. Türkiye İşçi Partisi'nin 1966 yılında açtığı iptal davası üzerine verdiği ünlü kararında[8a], Anayasa Mahkemesi, bahis konusu maddeleri Anayasa'ya uygun bulurken, maddelerde açıkça «şiddet öğesi»nin bulunmasının gerekli olmadığı, çünkü komünizmin amacına ulaşması için esasen «zor yoluna» başvuracağını belirtmiştir. Yüksek Mahkemede, burada «şiddet kullanarak iktidara gelme» amacının, madde metinlerinde açıkça yer almasının gerekli olmadığını söylemektedir; 141-142. maddelere giren düşünce ve eylemlere, «şiddet yoluyla iktidara gelme» amacının bulunduğu varsayılmaktadır.

«Ara rejim» diye halkın ve aydınların başına musallat edilen dönemlerin uygulamalarında da, maddelerin «zor öğesi»ni içermedikleri kabul edilir durur öteden beri.

141-142. maddelerin salt düşünceyi ve örgütlenme hak ve özgürlüğünü cezalandırdığı çok açıkken, ülkemizde bugüne dek ısrarla yürürlükte tutulmuştur. Maddeleri savunanlar arasında – ne yazık ki! – kimi üniversite hocaları da vardır.

141-142. maddelere böylesine sarılmanın amacı ne olabilir?

Eğer ülkemizde, işçi sınıfının şiddet kullanarak iktidara gelmesi önlenmek isteniyorsa, Ceza Kanunu'nda 146, 168 ve 171. maddeler vardır; ayrıca, bu amaçların propagandaları yasaklanmak isteniyorsa, 311-312. maddelerle, 153-154. maddeler vardır aynı kanunun içinde.

O halde?

Doğaldır ki, amaç bu değil; amaç, yalnızca işçi sınıfının ihtilâl yoluyla iktidara gelmesini yasaklamak olsaydı 141-142. üzerinde bu denli direnilmezdi.

Asıl amaç, her türlü «devrimci» düşünce ve örgütlenme özgürlüğünü ortadan kaldırmaktır. Egemen sınıflar, sosyal demokrasiden marksizm'e değin, «sol»un bütün kesimlerini ceza tehdidi altında tutmak istiyorlar.

8a) Kararın metni için bkz. Halit ÇELENK, a.g.e., s. 120 - 203.

141-142, sınıf egemenliğini önlemek adına, bir sosyal ve iktisadî düzeni sürdürmekten başka bir amaç taşımazlar. Bir açıdan egemen sınıfların kendi düzenlerinin sürdürülmesi için kullandıkları bir araçtır bu maddeler. Varolan düzenin, gelişen ve bilinçlenen emekçi sınıflara karşı savunulabilmesi için, 141-142. yaratılmış, geliştirilmiş ve cezaları ağırlaştırılmıştır.

Sorun budur!

Geçmiş dönemlerde görülmüştür ki, bu maddeler, belli bir düşünce biçimine uygulanıyor. «Şiddet öğesi» konsa da konmasa da, bu maddeler aynı kişilere yine uygulanacaktır. «Şiddet kullanma» koşulunu maddelere sokmak, köklü hiçbir değişikliğe yol açmayacaktır.

Ne yapmalı o halde?

Yapılması gereken, bu maddeleri olduğu gibi çıkarıp atmak; şu ya da bu biçimde değiştirmek değil, kaldırıp atmak!

Yalnız 141-142 için söylemiyoruz bunu, 163 için de.

Demokrasimizin ayıplarıdır bunlar, yüzkaralarıdır!

Ve bir gerçeğin altını çizelim tekrar: Batı demokrasileri, «düşünce suçu» diye bir kavram tanımıyorlar. Onlara göre, devlet, kendini «eylem»e karşı korur ve eylemin de belli bir biçimine; «düşünceye» karşı değil yoksa. Her düşünce açıklanabilir; hiçbir düşünce suçlanamaz, tabu sayılamaz.

Çağdaşlığın bir gereğidir bu.

Soralım şimdi:

Çağdaş olmayı içtenlikle istiyor muyuz, istemiyor muyuz?

İstiyorsak, ona göre hareket edelim!

II

OLAĞAN VE OLAĞANÜSTÜ DURUMLARDA DÜZENLEME

GENEL OLARAK

Özgürlüklerin düzenlenmesi, giderek sınırlanmasının, olağan zamanlardaki çerçevesi ile olağanüstü durumlardaki çerçevesi arasında fark vardır ve olmak da gerekir aslında.

Özgürlüklerin olağan zamanlardaki düzenlenişinde, başlıca

iki sistem vardır: Önleyici sistemle, düzeltici sistem.

- **Önleyici sistem**de, özgürlüklerin kullanılması, «önceden» bazı kayıtlara bağlanmıştır. Bu sistemde, bir hak ve özgürlüğün kullanılması, ilke olarak serbest olmayıp, önceden izin almaya ve -en azından- bir «bildirme» yapmaya bağlıdır.

- **Düzeltici sistem**de ise, önceden herhangi bir izne gerek yoktur. Bir hak ya da özgürlüğü kullanacak olan kişi, Kanunların çizdiği sınırları aştığında öngörülen cezayı ya da giderimi göze almak koşuluyla, serbestçe hareket eder.

Hangisi daha üstündür bu iki sistemden?

Aslında, özgürlüklerin düzenlenmesinde, önceden izne gerek olmadan hareket etme olanağını veren düzeltici sistem yanında, önleyici sisteme de yer vermek gerekir. Şu koşulla ki, demokratik bir toplum düzeninde, **düzeltici sistem ilke, önleyici sistem ise istisna olmalıdır.**

Önleyici sistem olsun, düzeltici sistem olsun, ikisi de, özgürlüklerin olağan zamanlardaki düzenlenmesinde sözkonusu olur. Olağanüstü durumlarda ise, özgürlükler **olağanüstü kayıtlamalara** bağlanır.

Nedir olağanüstü durumlar?

En genel bir deyişle, olağanüstü durumlar, **devletin güvenlik ve selâmetini tehlikeye düşüren** büyük bunalım halleridir. Savaş hali, savaş tehlikesinin başgöstermesi, ayaklanma, iç kargaşalık gibi olaylar, büyük bunalım hallerinin ilk akla gelen örnekleri.

Olağanüstü durumlarda iki zorunluluk ortaya çıkıyor:

- Her şeyden önce, tehlikenin savuşturulması için süratli ve enerjik kararların alınması gerekir. Oysa, olağan demokratik mekanizma, bu gereksinmeyi karşılayacak nitelikte değildir. Parlamentonun ağır işleyen çarkı, gerekli önlemlerin zamanında alınmasını sağlayamaz. Bunun için, hızla gelişen olayları yakından izlemek ve süratle karar almak olanaklarına sahip olan yürütme organının yetkilerinin genişletilmesinde zorunluluk vardır.

- Sonra, tehlikeye düşen güvenliği korumak için, bunalım süresince, toplumun bütün bireylerini sıkı bir disiplin altına almak zorunluluğu vardır. Alınacak önlemler, -ister istemez- yasaklayıcı ve özgürlükleri kısıtlayıcı nitelikte olacaktır; özellikle kişi dokunulmazlığı, seyahat, düşüncelerin açıklanması, haberleş-

me, basın ve toplantı özgürlükleri, geçici bir süre için, geniş ölçüde kayıtlanabilecek, hattâ gerekirse büsbütün durdurulabilecektir.

Ancak, şu önemli nokta unutulmasın: Olağanüstü hal rejimleri, otoriter bir nitelik kazanmakla beraber, bunlar, demokratik hukuk devletlerinde, hiçbir zaman keyfî bir dikta rejimi niteliğini almazlar. Yürütme organına tanınan geniş yetkiler, ona -kayıtsız ve denetsiz- her istediğini yapabilme olanağını vermez; yürütme organı, bu durumlarda da denetime tâbidir ve sorumluluğu vardır. Başka bir deyişle, demokratik hukuk devletlerinde, **olağanüstü hal rejimi de bir hukuk rejimidir.**

1961 ANAYASASINDA OLAĞANÜSTÜ DURUMLAR

Anayasa, olağan durumlarla olağanüstü durumları birbirinden ayırrmış ve bu sonuncuları **«olağanüstü yönetim biçimleri»** adıyla 123 ve 124. maddelerinde düzenmiştir.

124. madde, olağanüstü yönetim biçimlerinden «sıkıyönetim»i düzenliyor[9].

1971 yılında değiştirilen bu maddeye göre, «Savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, ayaklanma olması veya vatan ve cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren veya Anayasa'nın tanıdığı hür demokrat düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelen yaygın şiddet hareketleri hakkında kesin belirtilerin ortaya çıkması» durumunda, Bakanlar Kurulu, süresi iki ayı aşmamak üzere, sıkıyönetim ilân edebilir. Ve bunu hemen, TBMM'nin onamasına sunar. Meclisler toplanık değilse, derhal toplantıya çağrılır. Sıkıyönetimin gerek onanması, gerekse -her defasında iki ayı aşmamak üzere- uzatılması, meclislerin birleşik toplantısında alınan kararlarla olur.

Aynı madde, son fıkrasında, sıkıyönetimle ilgili çeşitli konuları düzenlemek üzere bir kanunun da çıkarılacağını söylüyor. Bu kanun, 12 Mart rejiminde çıkarılmış 1402 sayılı **Sıkıyönetim Kanunu**'dur.

---

9) Bu konuda bkz. Pertev BİLGEN, Sıkıyönetim, İst. 1975; Rona SEROZAN, Anayasa ve Sıkıyönetim Yasası, İst. 1971, (ayrı bası).

Kamu özgürlükleri ile ilgili olarak, 124. madde, önemli birtakım noktalara değiniyor:

-Birinci olarak, sıkıyönetim, ancak **«belli ve sayılı» koşulların gerçekleşmesi halinde** ilân edilebilecek, bunların dışında herhangi bir nedenle sıkıyönetime başvurulamayacaktır. Hukuk diliyle, sıkıyönetim nedenleri, Anayasa'da «tadadi ve tahdidi», yani sayısal olarak sınırlanmıştır.

Anayasa koyucunun bu düzenlemesi, sıkıyönetimin doğasına ve esprisine de uygun düşmektedir[10].

-İkinci olarak, sıkıyönetimin amacı, devletin güvenliğine yönelmiş belli tehlikeleri önlemek olduğuna göre, sıkıyönetim yetkililerine ve sıkıyönetim askerî mahkemelerine **tanınacak yetkiler ve verilecek görevler** de, yalnızca bu amaca yönelik olmalıdır.

Bundan çıkan sonuç şudur ki, temel hak ve özgürlükler, düşünce açıklamaları, dernek ve sendikalarla öteki kitle örgütlerinin yasal çalışmaları, şiddet hareketleri niteliğini taşımayan tüm «hak arama ve kullanma» girişimleri ve çalışmaları, Sıkıyönetim Kanunu'nun dışında kalmak zorundadır[11]; çünkü, bu tür çalışmalar, olağan yönetim biçiminin sınırları içinde kalan, devletin varlığını tehlikeye düşürücü şiddet hareketleriyle ilgisi olmayan demokratik hak ve özgürlüklerin kullanılmasından ibarettir. Demokratik çalışmalar Sıkıyönetim Kanunu'nun kapsamı içine alındığında, giderek kısıtlandığında, Anayasa'nın «olağanüstü haller» için koyduğu hükümler olağan hallere uygulanmış olur ki, bu, Anayasa'ya ters düştüğü gibi, demokratik rejimin de ortadan kaldırılması sonucunu doğurur.

Son olarak söyleyeceğimiz, Sıkıyönetim Kanunu'nun gözden geçirilip, yeniden düzenlenmesi şarttır[11a].

---

10) Askerî Yargıtay'ın şu kararı da bu düşünceyi dile getirmektedir: «Bir suç dolayısıyla davayı gören mahkemenin, sıkıyönetimin Anayasada gösterilen koşullar dışında ilâ edilmiş olduğunu inceleyemeyeceği iddia edilemez. Bu suretle belki de kısmen de olsa yargı denetimi sağlanmış olabilir. Örneğin bazı suçlar kalkışma mahiyetinde olmadıkça veya bu niteliği kazanmadıkça, yurt içinde bu suçların çoğaldığından bahisle sıkıyönetim ilânı mümkün değildir. Anayasanın 124. maddesi buna mânidir» (As. Yar. 27.9.1971 - 336/364).

11) Halit ÇELENK, «Düşünce Suçları» ve Sıkıyönetim Mahkemeleri, Cumhuriyet, 21 Ağustos 1979.

11a) Mümtaz SOYSAL, Sıkıyönetimdeki Açıklık, Milliyet, 24 Nisan 1979.

Yürürlükteki Sıkıyönetim Kanunu'nun, sıkıyönetim komutanlıklarına, Anayasa'nın 124. maddesine aykırı bir doğrultuda geniş yetkiler tanıyan 3. maddesi ile, sıkıyönetim askerî mahkemelerinin görevlerini gösteren ve düşünce açıklamalarını, grev hakkını ve öteki demokratik hak ve özgürlükleri içine alan 13. ve 15. maddelerin, bu antidemokratik hükümlerden arındırılması gerekirken, geriye doğru değiştirilmek istenmesi, demokratik ve anayasal ilkeler açısından ağır sakıncalar doğuracak ve yürürlükteki baskı yönetiminin koşullarını daha da ağırlaştıracaktır[12].

Sıkıyönetim ve savaş hali dışındaki öteki «olağanüstü haller», Anayasamızın 123. maddesinde düzenlenmiştir. Ne var ki, bu madde, yurttaşların kişi dokunulmazlığı, özel yaşamın gizliliği, konut dokunulmazlığı, seyahat ve yerleşme, düşünce ve inanç, bilim ve sanat, basın, toplantı, dernek kurmak, vb. gibi temel hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmasına ya da durdurulmasına olanak tanımamakta, yalnız ve yalnız **«para, mal ve çalışma yükümleri»** getirilebileceğini belirtmektedir[13]. Bu maddede sözü edilen yükümlülüklere örnek olarak Millî Korunma Kanunu gösterilebilir.

Durum böyle iken, yurttaşların temel hak ve özgürlüklerini kısıtlamak ya da durdurmak, «sıkıyönetimsiz bir sıkıyönetim»i mümkün kılmak amacıyla öngörülen ve olağan yönetimle sıkıyönetim arasında bir yere oturtulmak istenen «Fevkalâde Haller Kanunu»nun Anayasa'ya aykırı düşeceği açıkça ortadadır.

Bazı demokratik ülkelerde sıkıyönetim ilân edilmeksizin temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasına ya da durdurulmasına olanak tanıyan olağanüstü hal rejimlerinin kabul edildiği, bu nedenle bizde de böyle bir rejimin demokrasiye ve Anayasaya ters düşmeyeceğini savunanlar olabilir. Bu düşüncede olanlara karşı verilecek yanıt, o ülkelerin anayasalarında böyle bir rejime

12) Aynı doğrultuda bkz. Orhan APAYDIN. Sıkıyönetim Yasası, Cumhuriyet, 22 Ocak 1980; Halit ÇELENK, Sıkıyönetim Yasası, Cumhuriyet, 22 Ocak 1980; Turgut KAZAN, Sıkıyönetim Sıklaştırılıyor, Cumhuriyet, 31 Ocak 1980.

13) Maddenin, Anayasa Komisyonu'nca düzenlenen biçiminde, «Olağanüstü Haller» yerine, «İktisadî Buhran ve Genel Âfetlerin Doğurduğu Olağanüstü Haller»den söz ediliyordu. Kurucu Meclis, «İktisadî Buhran ve Genel Âfetler» dışındaki olağanüstü öteki halleri kapsamak üzere «Olağanüstü Haller» deyimini kullanmakla yetindi.

olanak tanıyan açık hükümlerin bulunduğudur. Gerçekten, 1949 tarihli Federal Alman Anayasasının 18. ve 1948 tarihli İtalyan Anayasasının 11. maddelerinde, bu konuda açık hükümler yer almaktadır. Ne var ki, bu hükümler, yalnızca faşizmin tekrar dirilmesini engellemek amacıyla kabul edilmişlerdir; bizde düşünüldüğü gibi demokratik hak ve özgürlükleri ortadan kaldırmak amacıyla değil...

III

KAMU ÖZGÜRLÜKLERİNİN KORUNMASI

HUKUKSAL ÖNLEMLER

Kamu özgürlükleri düzenlenirken, –ister olağan, ister olağanüstü durumlarda olsun– ortaya çıkan yığınla sorunun çözümlenmesinde gösterilen titizliğin altında, «özgürlüklerin korunması» kaygısı yatar; çünkü, her düzenleme, bir «sınırlama» getirir; ve her sınırlama, özgürlüklere bir çeşit «müdahale»dir aslında. Bu müdahalenin olağan ölçüleri aşması olasılığına karşı özgürlükleri korumak için gerekli önlemleri de almak gerekir.

Aslında, özgürlüklerin korunması sorununa yalnız hukuk açısından bakmak yeterli değildir. Özgürlüklerin korunması, çokyönlü ve karmaşık bir sorundur. Hukuk ise, tek başına bu sorunu çözemez. Toplumda, hukukun da yanında –ve hukukun ötesinde– özgürlüklerin korunmasında rol oynayan etkenler vardır.

Ne var ki, özgürlüklerin korunmasında rol oynayan çeşitli hukuk dışı etkenler, her zaman yeterli olamamaktadırlar. Bundan dolayıdır ki, kamu özgürlüklerini hukuksal yollardan «güvence» altına alma çareleri aranmıştır. Ve bu amaçla çeşitli sistem ve kurumlar ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Pozitif hukuka dayanan bu sistem ve kurumların başlıcaları nelerdir?

Seçimler, katı anayasa sistemi, güçler ayrılığı, çift meclis sistemi, devlet başkanının vetosu... gibi sistem ve kurumlar, kamu özgürlüklerinin hukuksal güvencelerinin ilk akla gelenleri oluyor.

Ne var ki, özgürlüklerin korunmasını gerçekten etkili kılacak başlıca güvencelerden –belki de– en önemlisi **«yargı denetimi»**dir.

Ne anlaşılır yargı denetimi deyince?

Yargı denetimi, devletin çeşitli organlarının, kendilerine anayasa ve kanunlarca tanınmış olan yetkilerin sınırlarını şu ya da bu yolla aşıp aşmadıklarının «bağımsız mahkemelerce denetlenmesi»ni dile getirir.

Yargı denetimi, bir yandan yürütme ve idare organlarının işlemlerinin kanunlara uygunluğunu; bir yandan da, yasama organının işlemlerinin, daha doğrusu kanunların anayasaya uygunluğunun denetimini kapsar. Birincisi, «kanunsallık ilkesi»nin, ikincisi ise, «anayasanın üstünlüğü ilkesi»nin doğal ve mantıksal bir sonucudur.

1961 Anayasası, her iki alan için de etkili bir yargı denetimi sistemi kurmuştur.

Son bir nokta olarak şunu da hatırlatalım: Kamu özgürlüklerinin korunması, sadece **«ulusal plânda»** değil, aynı zamanda **«uluslararası plânda»** bir sorundur.

ULUSLARARASI ÖNLEMLER

Gerçekten, İkinci Dünya Savaşı, insan hak ve özgürlüklerinin «sosyal anlamda» genişlemesi ve yayılması bakımından yeni bir hız getirmekle kalmamış, bu hakların, aynı zamanda uluslararası alana geçişini sağlamış ve onlara –ilk kez– «uluslararası bir nitelik» kazandırmıştır: 10 Aralık 1948 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun kabul ettiği **«İnsan Hakları Evrensel Bildirisi»** ile Avrupa Konseyi'nin kabul ettiği 1950 tarihli **«Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi»**, uluslararası çalışmaların ortaya çıkardığı en önemli ürünlerdir.

Son yıllarda bu ürünlere daha başkaları katılmış bulunuyor: «Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi» gibi bölgesel bir nitelik taşıyan **«Avrupa Sosyal Şartı»**nın yanı sıra; Birleşmiş Milletler çerçevesinde meydana getirildiği için «evrensel» niteliği olan, 1969 tarihli **«Her Türlü Irk Ayırımının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme»**, 1973 tarihli **«Medenî ve Siyasal Haklara İlişkin Sözleşme»**, 1976 tarihli **«Kültürel, Ekonomik ve Sosyal Haklara İliş-**

kin Anlaşma» ilk akla gelenler.

Avrupa güvenliği ve işbirliği ile ilgili olarak, 1 Ağustos 1975 tarihinde Helsinki'de imzalanan ve **«Helsinki Sonuç Belgesi»** diye adlandırılan belgenin de üçüncü bölümü, «kişilerin ve düşüncelerin serbest dolaşımı» konusuna ayrılmış bulunmakta ve önemli ilkeleri içermekte.

İlân edilen hakların korunması bakımından, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile, İnsan Hakları Evrensel Bildirisi arasında önemli bir fark var: Gerçekten birinci belge, ikincisinden farklı olarak, tanıdığı hakların gerçekleşmesini sağlamak amacıyla, -«bölgesel» bir nitelik de taşısa- **uluslararası bir denetim mekanizması kurmuştur**[13a].

Bu mekanizmanın iki organı var: **«Avrupa İnsan Hakları Komisyonu»** ile **«Avrupa İnsan Hakları Divanı»**. Komisyon, sözleşme hükümlerinin ihlâl edildiği hakkındaki şikâyetleri ilk aşamada inceleyecek olan bir çeşit «soruşturma» organıdır; sözleşmeye katılan devlet sayısı kadar hâkimden oluşan Divan ise, önüne getirilen uyuşmazlıkları inceler ve kesin karara bağlar. Ne var ki, bu uyuşmazlığı Divan önüne getirme yetkisi yalnız yandaş devletlere ve İnsan Hakları Komisyonu'na tanınmıştır. Komisyona başvurma hakkı ise, sözleşen devletlere mutlak olarak tanındığı halde, kişilere ve kişi topluluklarına tanınması, ancak ilgili devletin bu konuda Komisyonun yetkisini önceden açıkça kabul etmiş olması halinde sözkonusu olabilir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin, insan haklarını uluslararası plânda gerçekleştirme ve koruma bakımından tam anlamıyla yeterli ve etkili bir sistem kurmuş olduğu ileri sürülemez belki; ama Sözleşme'nin, bu alanda şimdiye değin atılmış en ileri adım olduğunda da kuşku yoktur. Çok kısa sayılacak bir süreyi kapsayan uygulama ise, Sözleşme mekanizmasının bütünüyle etkisiz kalacağı yolunda -başlangıçta- yapılan bazı kötümser eleştiri ve tahminlerin yerinde olmadığını gösteriyor.

Kamu özgürlükleri konusunda «bildiri» niteliğini taşıyanlardan başlayarak, bağlayıcılık gücü bakımından gerçek bir güvenceye sahip «anlaşma» metinlerine değin uzanan uluslararası

13a) Bu konuda bkz. K. F. ARIK, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme, Ank., 1965.

gelişim karşısında, Türkiye'nin durumu nedir?

Konuyu, iki bakımdan incelemek olası: Önce, ülkemizin bu anlaşmalardan hangilerine katılarak uluslararası yükümlülükler altına girdiğini saptamak gerekecek. İkinci olarak da, Türkiye'nin ileriye yönelik çalışmaları sürerken, bugün eldeki hukuksal olanaklar içinde, Türkiye'li bir hukukçu, bir Türk yargılama ve savunma makamı olarak, kamu özgürlüklerinin korunmasında ne gibi girişimlerde bulunabilir[14]?

Türkiye'nin yandaş olduğu ve halen Türkiye bakımından yürürlükte bulunan uluslararası belgeler, sayıca -ne yazık ki- oldukça az; hattâ -bağlayıcılık gücü de gözönünde tutulacak olursa-, bir tek anlaşmayla, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'yle «sınırlı» denebilir. Öyle olunca da, sorun, bir Türk hukukçusunun, bir Türk yargılama ve savunma makamının adı geçen Sözleşme'den nasıl yararlanabileceğini araştırmak biçiminde ortaya çıkıyor. Aslında, Türkiye'nin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 25. maddesiyle düzenlenen **«kişisel başvuru»** yetkisini tanımadığı sürece soruna kesin bir çözüm bulmak oldukça zor; yine de, Anayasamızın bazı maddelerinin -tartışmalı da olsa- bu konuda bazı olanaklar sağlayabileceğini söylemek mümkün.

Türk uygulamasında, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nden başlıca iki durumda yararlanmak sözkonusu: Önce, -kuramsal da olsa- denilebilir ki, Sözleşme'de mevcut olan bir hak ya da özgürlük Anayasaca düzenlenmemiş olabilir; başka bir deyişle, bu konuda herhangi bir iç hukuk düzenlemesi meydana getirilmemiştir. Bu durumda, böyle bir hakkın ihlâli halinde, doğrudan doğruya Sözleşme'ye dayanılabilecek midir? Sözleşme'nin 1. maddesindeki «yüksek akit taraflar kendi kaza haklarına tâbi her ferde işbu Sözleşme'nin birinci faslında tarif edilen hak ve özgürlükleri tanırlar» hükmü, Anayasamızın 65. maddesinin son fıkrasındaki «Usulüne göre yürürlüğe konulmuş andlaşmalar kanun hükmündedir» hükmü ile birlikte düşünülecek olursa, bir Türk yargılama makamı önünde Sözleşme'ye dayanmak kadar doğal bir şey olamaz.

---

14) Bu konuda özellikle bkz. Özer ESKİYURT, İnsan Haklarına İlişkin Uluslararası Belgeler ve Türkiye, Yargı, sy. 32, s. 15-17.

Bir başka durum, -belki de çözümü en zor olanı-, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile bir iç hukuk düzenlemesinin çatışması halinde ortaya çıkacaktır. Bu durumda, acaba yargılama makamları, kendisi ile çatışan iç hukuk düzenlemesini bir kenara bırakıp doğrudan doğruya Sözleşme'yi uygulayabilecek midir? Soruna Anayasamız bakımından kesin bir çözüm bulmak oldukça güç. Gerçekten, andlaşmaların onaylanmasına ilişkin 65. madde, uluslararası hukukun üstünlüğünü açıkça kabul eden bir hüküm getirmekten uzak. 65. madde, bir yandan anlaşmaların kanun hükmünde olduğunu söylerken ve böylece «ikici görüşün» benimsendiği izlenimi verirken, öte yandan anlaşmalar hakkında Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz hükmüyle de «birci» görüşe yandaş olduğu düşüncesini yaratmakta.

Buna karşın, Türk uygulamasında, -sayıları az da olsa- uluslararası anlaşmaların kanunlara üstünlüğü görüşünü güçlendirebilecek bazı mahkeme kararlarına rastlamak mümkün. Örneğin, Anayasa Mahkemesi'nin, iki kararında, insan haklarına ilişkin uluslararası belgelere dayanarak soruna bir çözüm getirmeye çalıştığını görüyoruz.

> Bu kararların ilkinde, Anayasa Mahkemesi, CHP'nin, Askerî Muhakeme Usulü Kanunu'nun bazı maddelerinin Anayasaya aykırılığına ilişkin başvurusunu çözüme bağlarken, **«Duruşmanın açık olarak yapılması,** davanın taraflarına güven verici ve adalet dağıtımının halk tarafından kontrolunu sağladığı cihetle de demokratiktir. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 10. maddesi de, davanın açık olarak görülmesini kişinin hakkı olarak kabul etmiştir» demekte ve incelemesinde Evrensel İnsan Hakları Bildirisi'ne yer vermektedir[15].
>
> İkinci kararında, Türkiye İşçi Partisi'nin, Türk Ceza Kanunu'nun **ölüm cezasına** ilişkin 11. maddesinin 1. numaralı bendinin Anayasaya aykırılığı iddiasını incelerken, «Anayasanın hazırlanmasında gözönünde bulundurulduğu anlaşılan milletlerarası bir sözleşmenin konuya ilişkin hükümlerinin, konuyu aydınlatması yönünden burada belirtilmesi uygun olacaktır. Memleketimizin 1951 yılında katılmış olduğu İnsan Hakları ve Ana Hürriyetlerini Korumaya Dair Sözleşme'nin 2'nci maddesinin -Her ferdin yaşama hakkı kanununun himayesi altındadır. Kanunun ölüm cezası

15) AMKD, 1962-1963, sy. 1, s. 283.

ile cezalandırdığı bir suçtan dolayı hakkında mahkemece hükmedilen bir cezanın infazı dışında hiç kimse kasten öldürülemez - suretindeki birinci fıkrası ölüm cezasının insan hak ve hürriyetlerine de aykırı bulunmadığını açıkça göstermektedir»[16] diyerek, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne göndermede bulunmuştur.

1978'de Danıştay 12. Dairesi'nin verdiği bir karar da, insan hakları belgelerinin iç hukuka etkisinin ulaştığı boyutları göstermesi bakımından çok ilginçtir. Olay şudur: Türkiye'ye bir televizyon filmi çekmek için gelen bir grup İsveçli gazeteci ve kameraman, yürürlükteki bir kanuna dayanılarak, Türkiye'den sınırdışı edilmişlerdir. Bunun üzerine açılan davada, Danıştay, bu olayı hukuka aykırı bularak iptal ederken, başvurduğu gerekçeler arasında, Helsinki Sonuç Belgesi'nin gazetecilere özgür çalışma koşullarını sağladığını da belirtmiştir. Böylece, bu karar, Helsinki Sonuç Belgesi'nin bir ulusal mahkemede kullanılması yönünden, dünyada -belki de- ilk karar olmuştur.

KAYNAKLAR

AKIN, İlhan, Temel Hak ve Özgürlükler, İst. 1968.

ARIK, K. F., Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme, Ank. 1965.

BİLGEN, Pertev, Sıkıyönetim, İst. 1975.

ÇELENK, Halit, 141 - 142 Üzerine, Ank. 1976.

DOMENACH, Jean, La Propagande politique, Paris, 1961.

ESKİYURT, Özer, İnsan Haklarına İlişkin Uluslararası Belgeler ve Türkiye, Yargı, sy. 32.

GÜRAN, Sait, İfade Hürriyeti Üzerinde İdarenin Yetkileri, İst. 1969.

İLÂL, Ersan, Basında Düşünceleri Açıklama Özgürlüğü, İst. 1977.

KAPANİ, Münci, Kamu Hürriyetleri, 6. bası, Ank. 1981.

NOMER, Ergin / ESKİYURT, Özer, Avrupa Sözleşmeleri, İst. 1975.

ÖZEK, Çetin, 141 - 142, İst. 1968.

16) AMKD, 1962 - 1963, sy. 1, s. 297.

ÖZEK, Çetin, Türk Basın Hukuku, İst. 1973.
ÖZMAN, M. A., İnsan Hakları ile ilgili Temel Metinler, Ank. 1967.
SAVCI, Bahri, İnsan Hakları: Kanunilik Yoluyla Korunması, Ank. 1953.
SOYSAL, Mümtaz, Anayasa Hukuku Açısından Kapalılık ve Açıklık Kavramları, SBFD, c. XXIII, sy. 1.
SOYSAL, Mümtaz, Anayasanın Anlamı, 4. bası, İst. 1977.
TANÖR, Bülent, Siyasî Düşünce Hürriyeti ve 1961 Türk Anayasası, İst. 1969.
TANÖR, Bülent, TCK, 142. Madde, Düşünce Özgürlüğü ve Uygulama, İst. 1979.
---Türkiye'de Düşünce Özgürlüğü, Ank. 1970.

IV

SİYASAL PARTİLER

Bugün, çok partili olsun tek partili olsun, siyasal rejimlerde, rejimin işleyişine yön veren kurum olarak, başta siyasal partileri görüyoruz. Öylesine etkin örgütler ki siyasal partiler, birçok klasik ilke ve kurumlar, onlarla öz değiştirmiş, anlamlarını -büyük ölçüde- yetiştirmişlerdir.

Özetle, çağdaş devlet, siyasal parti gerçeğinin dışında anlaşılamaz.

Fakat nedir siyasal parti?

Bizim bugün «parti» dediğimiz kuruluşa Osmanlıcada **«fırka»** denirdi. «Fark, tefrik, firak» gibi hep bölünme, ayrılma ifade eden kelimelerle hısımlığı olan bir adlandırmaydı bu. «Fırka», üyelerinin inançları ve amaçları bakımından öteki kuruluşlardan ayrılan, onlardan ayrı bir kişiliği olan kuruluştu. «Parti ise, Batı kökenli bir kelime. İlk anda aynı izlenimi bırakmasa da, aynı gerçekliği karşılamak üzere dilimize girmiş.

Parti apayrı kişiliği olan bir bütünlük.

Ama bu bütünlük, toplumda neyi yansıtıyor?

Parti gerçeğini anlamada gözönünde tutulması gereken yığınla öğe var kuşkusuz: Düşünce ayrılıkları, ideolojik farklılıklar, hattâ tutkular...

Ama toplumun altyapısından, onun ürünü olan **«sınıflar gerçeği»**nden, giderek çatışmasından soyutlanarak alınırsa bunlar, parti gerçeği de anlaşılamaz.

Sınıflar arasındaki kavga, bir yerde «iktidar kavgası»dır. Sınıflar, iktidar kavgasını, işte siyasal parti dediğimiz örgütler aracılığıyla yapıyorlar. Böylece, **siyasal partiler, toplumdaki sınıf çatışmasını siyasal yaşamda dile getiren araçlar.**

Burada akla gelebilecek ilk soru, partilerin sınıfsal yapılarının anlaşılmasında temel ölçütlerin neler olduğudur.

Gerçekten, «bir siyasal parti, şu ya da bu toplum kesimlerinin çıkarlarının sözcülüğünü yapıyor» derken neye bakacağız?

O partinin programına mı? Oy aldığı seçmen kitlesine mi? Parlamentodaki temsilcilerinin ya da parti yöneticilerinin sınıf yapısına mı? Savunduğu görüşlere, olaylar karşısındaki tepkilere mi?

Aslında, bütün bu ölçütleri birlikte kullanmak gerekir.

Örneğin, belli bir partiye oy veren seçmenleri, bütün öteki ölçütlerden ve genel toplumsal yapıdan ve gelişmelerden soyutlayarak ele alacak olursak, büyük yanılgıya düşeriz. Böyle bir yaklaşımla, bir zamanlar Demokrat Parti'nin, daha sonra -bir tarihe değin de- Adalet Partisi'nin, işçilerin, köylülerin, emekçi yığınların partisi sayılması gerekirdi. Oysa, gerçek hiç de öyle değil.

Ama bu, bir partinin oy aldığı seçmen tabanı hiçbir anlam taşımaz demek de değil. Toplumun iktisadî ve sosyal gelişmesi, sınıf farklılaşmalarının ve sınıf bilincinin keskinleşmesiyle birlikte, siyasal partilerin oy aldıkları seçmen çoğunluğunun sınıfsal yapısı, daha sağlam ve güvenilir bir ölçüt olmaya başlar.

Yine de, parti ileri gelenlerinin kendilerini bütünleştirdikleri sınıf, partinin özellikle iktisadî programı, partinin çeşitli toplum olayları karşısındaki tutumu ve savunduğu çıkarların -eninde sonunda- hangi sınıfın çıkarları olduğu, çok daha güvenilir ölçütlerdir.

Siyasal partileri, **«baskı grupları»**ndan ayırmak gerekiyor. Hepsi de -arada duraksanan bazı durumlara karşın- birbirinden ayrılabilir gerçeklikler.

- Önce, siyasal mücadeleye katılma biçimi bakımından fark var aralarında: Siyasal partinin doğrudan amacı, «siyasal iktidarı ele geçirmek, ya da kullanılmasına katılmak». Baskı gruplarının ise böyle bir amacı yok. Onlar, iktidarı ellerinde tutanlar üstünde bir «etkide» bulunmayı, bir «baskı» yapmayı amaçlıyorlar. «Baskı grubu» adı da buradan geliyor.

- Sonra, siyasal partiler, bütün bir «toplum çapında» hareket ederler: Bir siyasal partiyi benimseyenler ve destekleyenler, -sınıfsal kökenleri ne olursa olsun- «yurttaş olarak» hareket ederler ve bir yurttaş olarak da, o rejimin temel esaslarını kabul etmişlerdir (rejim içinde mücadele), ya da kabul etmeyip tartışmaktadırlar (rejim üstüne mücadele.) Baskı grupları ise, tersine «özel çıkarların» savunmasını yaparlar: Bir baskı grubu içinde

yer alan kişiler, artık yurttaş olarak değil, örneğin bir sporcu, bir kadın, bir din mensubu ya da savaş karşıtı... olarak hareket etmektedir. Bir mesleğin ya da bir eylemin insanı sıfatıyla kısaca.

– Son olarak, siyasal partiler, siyasal mücadelede «uzmanlaşmış» örgütlerdir. Baskı grupları için ise, tersine, iki kategoriyi birbirinden ayırmak gerekir: Baskı gruplarının bazılarının asıl amacı, iktidarı hedef alıp, onun üstüne baskı yapmaktır; öteki bazı baskı grupları içinse, bu amaç ikinci derecededir, rastlantıya bağlıdır. Böyle olunca da, her dernek, her topluluk, devlet karşısında belli çıkarları savunmak için, belli bir alanda baskı grubu niteliğini alabilir; örneğin, konserlerde devlet yardımı elde etmek için çalışan bir müzik derneğinin durumu böyledir.

BÖLÜM I

SİYASAL PARTİLERİN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

I

SİYASAL PARTİLERİN DOĞUŞU

İnsanların devlet halinde örgütlenmelerinden bu yana, bir iktidar mücadelesi vardır; ortak çıkarlara sahip insan gruplarının, mücadelelerini, siyasal hareket toplulukları oluşturarak yürütmeleri de bu mücadelelerinin tarihi kadar eski. Ne var ki, tarihte görülen her türlü zümre ya da sınıf hareketini, çeşitli siyasal guruplaşmaları parti sayamayız. Bilimsel olarak parti kavramıyla, bunlar arasında hayli farklar var[1a].

Günümüzde siyasal partilerin atası sayabileceğimiz partiler, Batı'da burjuva sınıfının, feodal üretim ilişkilerini değiştirmesine bağlı olarak parlamentolara egemen olması ve monarşik iktidarı zayıflatıp onun yerini almasıyla birlikte ortaya çıkmışlardır; zaman ve yer olarak bu, 19. yüzyıla rastlar ve İngiltere'de görülür önce.

Gerçekten, başlangıçta, parlamentolarda aynı eğilimdeki temsilcilerin kendi aralarında guruplaştıkları görülüyor. Daha sonra, genellikle yalnız seçimden seçime faaliyetlerde bulunan ve «eşraf»ın yönettiği «bölgesel seçim örgütleri» ortaya çıkıyor. Belirli adayları desteklemek ve seçtirmek amacıyla faaliyetlerde bulunan bu «gevşek» örgütler, bir mebuslar kulübü görünüşündeki parlamento hizipleri karşısında zamanla etki alanlarını genişletmişler ve siyasal partileri meydana getirmişlerdir. Liberal - burjuva hareketinin ortaya çıkardığı bu partiler, liberal demokrasi anlayışıyla çelişerek gelişmişlerdir.

1a) Aksi görüşte bkz. Tarık Z. TUNAYA, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. bası, İst. 1980, s. 255.

Gerçekten, liberal demokrasi, bireylerin kararlarını, kendi görüş ve anlayışlarına göre serbestçe vermelerine engel olacağı düşüncesiyle, siyasal partileri tanımıyordu. J. J. Rousseau, **Toplum Sözleşmesi** adı eserinde, bir toplumda genel iradeden söz edebilmek için hiçbir parti olmaması gerektiğini söyler. Ne var ki, demokratik düşüncelerin yayılması, oy hakkının genelleşmesi, giderek bütün sınıfların siyasal mücadeleye katılması, siyasal partileri de geliştirmiş ve niteliklerini de değiştirmiştir.

II

İDEOLOJİK VE YAPISAL GELİŞMELER

Batı'da siyasal partilerin gelişmesi, toplumun temel yapısındaki bir devrimle, Sanayi Devrimi ile atbaşı yürümüştür. Sanayileşmedeki gelişmeye bağlı olarak hızla değişen sınıf ilişkileri, özellikle ortaya çıkan yeni bir sınıf, işçi sınıfı, siyasal partilerdeki gelişmeye de damgasını vurmuştur.

Gerçekten, başlangıçta aristokrasi ile burjuvazi arasında cereyan eden siyasal mücadele, feodaliteden kurtulan köylülerin ve sanayi işçilerinin de katılmasıyla değişik bir görünüm alır. Aristokrasi ile mücadelede bütün yurttaşlara oy hakkı tanınması konusunda emekçilerin de desteğini kazanan burjuvazi, seçim kanunlarını değiştirerek kendisini doyuran sonuçlar alır; ve devleti ele geçirerek iktisadî alandaki iktidarını siyasal iktidarla tamamlar.

Ne var ki, siyasal mücadele bu noktada durmaz. Burjuvazinin aristokrasiye karşı başlattığı demokratlaşma hareketini, 19. yüzyılın ortalarından başlayarak, burjuvaziye karşı olmak üzere, işçi sınıfı üstlenir. İşçi sınıfının genel ve eşit oy hakkını kazanmasıyla, siyasal mücadele, belirli sınıf ve zümrelerin tekelindeki bir faaliyet olmaktan çıkar; politik arenaya büyük yığınlar katılmaktadır artık. Yeni gerçeklik, siyasal iktidar mücadelesinde de yeni bir örgütlenme biçiminin gereksinmesini duyurur. İlk kez aristokrasi ve burjuvazinin dar bir çerçevede duydukları ve «gevşek» seçim örgütleriyle karşıladıkları gereksinmeyi, işçi sınıfı, daha geniş bir plânda duyar. Geniş yığınları örgütleyen, yalnız parlamentoda ve seçim sırasında değil, sürekli olarak ve tüm ül-

ke çapında faaliyet gösteren **«kitle partileri»** böyle doğar. Ve bu doğrudan doğruya işçi sınıfı hareketinin eseridir.

Başlangıçtaki **«kadro partileri»**nden çok farklı bir parti tipidir bu.

İlk göze çarpan farklılıklardan biri, partinin **«yapısı»**nda: Tüm ülkeyi kaplayan, en küçük yerleşme birimlerinden merkeze kadar geniş ve hiyerarşik bir örgütlenişi dile getiriyor kitle partisi. Bu nitelikler, parti faaliyetlerinin yürütülmesi için –ister istemez– bir «parti bürokrasisi»ni de gerekli kılar.

İkinci önemli farklılık, partinin **«ideolojisi»**nde: Kitle partileri, doğuşlarında, işçi sınıfının partisi olarak **«sosyalist»**tir.

Ne var ki, işçi partileri karşısında, zamanla, burjuva partileri de, iktidarlarını sürdürebilmek için, büyük yığınları etkileyen ve onlara yön vermek isteyen geniş örgütlü kuruluşlara dönüşürler; ideolojilerindeki «burjuva özü yitirmeden, «kitleleşir»ler.

Günümüzde işçi sınıfı partileri olsun, burjuva partileri olsun, –aralarındaki belli ayrılıklara karşın– «kitle partisi» tipindedir; Birleşik Amerika'daki örnekleri bir yana bırakılırsa, «kadro partisi» tipi, partiler tarihinin malı artık.

Bütün bu gelişim içinde bir önemli nokta da şu: Başlangıçta işçi sınıfının siyasal mücadelesini örgütlemeye çalışan kitle partileri, burjuvazinin de yığınları örgütlemesinden sonra, olabildiğince geniş bir temele dayanarak, demokratik burjuva düzeni içinde iktidara «seçim yoluyla» gelme amacına yönelmişlerdir. Bu gelişmenin türlü nedenleri var kuşkusuz. Ne var ki, önemli olan bu gelişmenin sonunda, demokrasinin Batı'da büründüğü anlam. Demokrasi, böylece, kapitalist üretim ilişkilerine dokunmaksızın, egemen sınıfla halk kitleleri arasındaki çatışmanın yumuşatıldığı bir «denge rejimi» olup çıkıyor. Bu yumuşama ise, en başta siyasal partilerin aracılığıyla oluyor; öyle olduğu içindir ki, siyasal partiler olmadan, demokrasinin yaşaması ve işlemesine olanak yoktur denmektedir. Batı demokrasisi ile siyasal partiler arasındaki ilişki, o denli yaşamsal[1].

1) Batı'daki son gelişmeler için bkz. Nicos POULANTZAS, La Crise de partis, Le Monde Diplomatique, Septembre, 1979.

III

ULUSAL PLÂNDAN ULUSLARARASI PLÂNA

Ulusal plândaki bu örgütlenmelerin yanısıra, sosyalizmin «uluslararası» eylemi de kendini gösterir. Burjuvazinin uluslararası dayanışmasına karşı, dünya proletaryasının da uluslararası dayanışma için egirmesi, giderek sosyalist partilerin tek bir merkez çevresinde birleşmeleri gereksinmesi kendini duyurur.

«Enternasyonal»ler, işte bu gereksinmenin ürünüdür; ve uluslararası parti tipinin klasik örneğidirler[2].

1864'te «Birinci Enternasyonal», 1889'da da «İkinci Enternasyonal» kurulur. Enternasyonallerin gelişimi, sosyalist partilerin eğilimini de etkiler. Çok geçmeden, sosyalist partiler arasında «reformcu» eğilimler görülmeye başlar.

1919'da Lenin, «Üçüncü Enternasyonal»i kurar. Üçüncü Enternasyonal (Komintern)'in kuruluş ilkesi şöyle özetlenebilir: İkinci Enternasyonal görevine ihanet etmiştir, kendisini yitirmiştir. Bu görevi, Üçüncü Enternasyonal üzerine almalı, marksizm'i sağ ve sol sapmalardan kurtarmalıdır. Devrimci proletaryanın dünya çapında partisi olan Üçüncü Enternasyonal'in görevi, proletarya diktatörlüğünün gerçekleştirilmesi olmalıdır.

Üçüncü Enternasyonal'le beraber, **sosyalist partilerle komünist partiler ayrılığı** ortaya çıkar. Artık sosyalist partiler «reformcu» çizgiyi temsil ederken; komünist partiler «devrimci» çizgiyi asıl kendilerinin temsil ettiklerini ileri süreceklerdir. Marksizm'i değişik anlayışlarla uygulamak isteyen -birbirine karşıt- iki cephedir bu. Ayrıca, sosyalist partiler, programlarında «demokratik sosyalizmi» benimsemişlerdir; sosyal-Demokrat partiler de onlarla aynı guruba girer.

Yurtdışı bir merkezden idare edilen parti sorunu, Üçüncü Enternasyonal'le daha da kesin olarak ortaya çıkar.

> Üçüncü Enternasyonal 1943'de feshedilir. Ve yerine **Kominform** (Komünist Partiler Haberleşme Bürosu) kurulur. Kominform, işçi sınıfı birliği yanında «her ülkenin demokratik ve anti-emperyalist güçlerini» de toplamak istediğini açıklar ve komünist

2) Bu konuda özellikle bkz. Cevdet ASLAN, Lenin ve Komünist Enternasyonal, İst. 1977.

partileri, kendi ülkelerinin iç politikasında ve kültür - sanat yaşamında direnmeye çağırır. Kominform, yine de merkezî bir örgüttür.

Özetlersek, partilerin uluslararası yapıları, Enternasyonal hareketlerinde çok açık görülür. Bu örgütten başka, partilere uluslararası bir nitelik vermiş olan başka bir girişime rastlanmıyor; Arap dünyasında bir çeşit "Arap Enternasyonalizmi» kurmak isteyen **«Baas»** örneği bir yana bırakılırsa[3].

IV

SİYASAL PARTİLERİN ANAYASALLAŞTIRILMASI

Siyasal mücadelenin bireyler arasında olmaktan çok, siyasal hareket ve faaliyet birlikleri olan partiler arasında cereyan ettiği gerçeğinin ortaya çıkmasına karşın, pozitif hukuk bu gelişmeyi hayli geriden izlemiştir. Bunun sonucu olarak, siyasal partiler Anayasa çerçevesi içine alınmamışlar ve derneklerle aynı hukuksal düzene tâbi tutulmuşlardır uzun süre.

Bu tutum, liberal görüşten kaynaklanıyordu.

Gerçekten liberal görüş, tam anlamıyla sınırsız bir düşünce özgürlüğünü demokrasinin temel öğelerinden biri olarak kabul ediyordu. Bu düşüncelerin açıklanmasının ya da siyasal partiler halinde örgütlenmesinin kayıtlanması, liberal devlet ilkelerinin ağır bir ihlâli olurdu. Yapılması gereken, bütün partilere kayıtsız şartsız hoşgörü ile bakmaktı.

Liberal devlet biçimini reddeden partilere de.

Ne var ki, siyasal partilerin siyasal iradenin oluşumuna egemen güçler olarak, demokratik siyasal yaşamın en önemli öğeleri haline gelmesi, hukuk alanında da etkilerini göstermekte gecikmedi ve 2. Dünya Savaşı'ndan sonra bazı hukuksal düzenlemelere gidildi; siyasal partiler, birer anayasa kurumu haline gelmeye ve yer yer de özel bir kanunun konusu olmaya başladılar.

Bu gelişmelerin, en önce faşizm belâsından kurtulan ülkelerde başlaması, dikkat çekicidir.

---

3) Bkz. Ergun BALCI, Baas Sosyalist Partisi, Cumhuriyet, 24 Haziran 1980.

Nitekim, ilk kez, 1947 tarihli **İtalyan Anayasası**, «Bütün yurttaşların, demokratik yöntemle, ulusal siyasetin belirlenmesine katılmak üzere, partiler halinde serbestçe birleşmek hakları vardır» (m. 49) diyerek, siyasal partileri bir kurum olarak kabul eder.

Ama asıl büyük gelişme, **Batı Almanya**'da olur ve bir de Siyasal Partiler Kanunu çıkarılır.

> Gerçekten Almanya'da, 1919 tarihli **Weimar Anayasası**, liberal görüşten hareketle, siyasal partilerden bir anayasa kurumu olarak bahsetmiyordu. Bu geniş özgürlük ortamı içinde, değişik görüşteki partiler sınırsız bir faaliyet olanağına kavuşmuş, hatta -devlet içinde devlet gibi hareket ederek- özel ordu (milis) kuran parti bile olmuştur; iktidara geldikten sonra faşist diktatörlüğünü kuracak olan Hitler'in **Nazi Partisi** böyleydi. Faşizm yıkılıp da yeni anayasa hazırlıklarına girişildiğinde, bu acı gerçekler de gözönünde tutulur. 1949 tarihli **Bonn Anayasası**, 21. maddesiyle, siyasal partileri bir anayasa kurumu haline getirir ve -demokrasinin vazgeçilmez öğeleri olarak- güvenceye bağlarken, bazı külfetler de yükler onlara. Bir başka yenilik olarak da, yine Anayasa, bir **Siyasal Partiler Kanunu** çıkarılmasını emreder. Bu kanun -hayli gecikmeyle de olsa- 1967'de çıkarılır[4].

Fransa'da, siyasal partilerle ilgili böyle kapsamlı bir gelişme görülmez. 1875 tarihli Anayasa, siyasal partilerden hiç bahsetmiyordu. 1946 Anayasası, partilerin, parlamento çalışmalarına gurup olarak katılacağını öngörüyordu yalnız. 1958 Anayasası ise, partilerin seçimlerde oynadıkları role işaretle yetinmiştir.

Yabancı anayasalar içinde, son olarak, 1976 tarihli **Portekiz Anayasası**, siyasal partilere kurum olarak yer verir (m. 47), ancak özel bir kanundan bahsetmez; 1978 tarihli **İspanyol Anayasası** ise, siyasal partilerden bahsetmez ama, siyasal partilerin hukuksal statüsünü düzenleyen bir özel kanun yapılır ve -anayasayla aynı yılda- yürürlüğe girer[5].

Siyasal partilerin anayasallaştırılması ve özel bir kanunla düzenlenmesi sürecine, 1961 Anayasası ile Türkiye de katılır.

---

4) Bu kanunun Türkçe metni hakkında bkz. AÜHF Dergisi, c. XXV, s. 105-123, (Çev. Doğu Perinçek).

5) Bu kanunla ilgili olarak bkz. Yargı, 1979, sy. 43, s. 7.

V

TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİM

Daha önce de belirttiğimiz gibi, Batı'da seçim derneklerinin gelişerek parti olmalarına karşılık, Türkiye'de –Osmanlı Dönemi'nden başlayarak– ihtilâlci derneklerin meclislerde parti haline geldiklerini görüyoruz. İttihat ve Terakki, İkinci Meşrutiyet'le kurulan Mebusan Meclisi'nde ve Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti –daha sonra Halk Fırkası– de ilk Büyük Millet meclisi'nde partileşmişlerdir. Ve Batı'da geniş yığınları örgütleyen partiler, ilk kez burjuva sınıfına karşı işçi sınıfınca kurulduğu halde; Türkiye'de tam anlamıyla kitle partileri, çok partili rejime geçilmesi ile beraber, burjuva partileri arasında ortaya çıkmıştır. Türkiye'nin, henüz sanayileşmesini tamamlamadan, Batı demokratik siyasal kurumlarını almasından ileri gelen bir olgudur bu.

Türkiye İşçi Partisi'nin kuruluşuna değin (1962), Cumhuriyet Dönemi'nde kurulan partilerin bir özelliği de, başka bir partinin içindeki hizbin gelişmesiyle doğmuş olmaları.

Bu tarihsel gelişim ve onun özgüllüğü, bugün Türkiye'deki siyasal partiler rejiminin ve onu düzenleyen hukukun içeriğini belirler. Siyasal Partiler Kanunu da bu gelişmenin bir ürünüdür ve bu gelişmenin belirlediği değerleri, ilkeleri ve kurumları dile getirmektedir.

100 yılı aşan mücadeleler sonunda ulaştığımız çizgi, tarihimizin siyasal partilere gösterdiği hedef ve yüklediği sorumluluk nedir?

Yakın tarihimiz, aslında **bağımsız, demokratik** ve **lâik** bir Türkiye için yapılan mücadelelerin tarihidir. Tarihin bize bıraktığı miras budur. Bu miras siyasal partilere, bağımsızlık, demokrasi ve lâiklik ilkelerine bağlılık ödevini ve bu ilkelere dayanan bir Türkiye'yi gerçekleştirme sorumluluğunu yüklemektedir. Nitekim Anayasa ve onun buyruğuna dayanılarak çıkarılan Siyasal Partiler Kanunu (SPK), partilerin demokratik ve lâik Cumhuriyet ilkelerine, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmezliği esasına uymalarını emretmektedir.

KAYNAKLAR

BERKES, Niyazi, Siyasal Partiler, İst. 1946.
DUVERGER, Maurice, Siyasî Partiler, (çev. Ergun Özbudun), Ank. 1971.
ÖZBUDUN, Ergun, Siyasal Partiler, 3. bası, Ank. 1979.
PAYASLIOĞLU, Arif, Siyasî Partiler, Ank. 1952.
SENCER, Muzaffer, Türkiye'de Partilerin Sosyal Temelleri, İst. 1971.
TEZİÇ, Erdoğan, Siyasî Partiler (Partilerin Hukukî Rejimi ve Türkiye'de Partiler), İst. 1976.
TÖKİN, F. Hüsrev, Türk Tarihinde Siyasî Partiler ve Siyasî Düşüncenin Gelişmesi, İst. 1965.
TUNAYA, Tarık Zafer, Türkiye'de Siyasî Partiler, İst. 1952.

BÖLÜM II

SİYASAL PARTİLERİN KURULUŞU VE İÇ DÜZENİ

I

SİYASAL PARTİLERİN KURULMASI

KURULUŞ ÖZGÜRLÜĞÜ VE TÜZEL KİŞİLİĞİN KAZANILMASI

Anayasamız, 29. maddesinde, dernek kurma hakkını düzenler. Sözü geçen maddeye göre, «Herkes, önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak, ancak kamu düzenini veya genel ahlâkı korumak için kanunla sınırlanabilir.» Bu hüküm, Anayasamızın siyasal parti kurma hakkını, diğer derneklerden ayrı özel bir hükümle güvenceye bağlaması nedeniyle, siyasal partilere uygulanamaz. Nitekim, 56. maddenin 1. ve 2. fıkralarına göre, yurttaşlar, siyasal parti kurma ve usulüne göre partilere girme ve çıkma hakkına sahiptir; siyasal partiler, önceden izin almadan kurulur ve serbestçe faaliyette bulunurlar. SPK'nun 3. maddesi de aynı içerikte bir hüküm koymakta.

Anayasa, dernek kurma özgürlüğünün «kamu düzenini ve genel ahlâkı korumak için» kanunla sınırlabileceğini kabul etmiş, ancak parti kurma hakkına tek bir kayıt koymuştur: Bu hakkı, yalnız «yurttaşlar» kullanabillirler. Böylece, siyasal partilerin kuruluşu, Anayasamızın 56. maddesi hükmü karşısında, «kamu düzenini veya genel ahlâkı korumak için» bile sınırlanamaz. SPK'nun 6. maddesi, parti kurma hakkının kullanılması için Anayasa'nın aradığı Türk yurttaşı olma koşulu dışında, kurucularının en az onbeş kişi ve milletvekili seçilmeye yeterli olmalarını da arıyor.

Kanımızca, SPK'nun bu maddesi, milletvekili seçilme yeterliğine sahip olmayanların parti kurma haklarının özüne dokunmaktadır ki, Anayasa'nın 11. maddesi buna engeldir. Siyasal iradenin

oluşumuna katılmanın ilk basamağı «seçmek»tir; böylece, parti kurma hakkının, seçme yeterliğine sahip ve siyasal partilere girmesi yasaklanmamış (Anayasa m. 119), her yurttaşa tanınması gerekirdi. Kurucuların en az onbeş kişi olmasında böyle bir durum olmamakla beraber, kanımızca bu koşul da yersizdir.

Partilerin serbestçe kurulabilmeleri, kurulmanın hukuksal yönden herhangi bir izne ve tescil yükümlülüğüne bağlı olmamasını ifade eder. Kanuna dayanan ya da zorla gerçekleştirilen iki partili yada tek partili bir sistem; partilerin serbestçe kurulması esasına aykırıdır.

SPK'nun tutulmasını istediği **«Siyasal Partiler sicili»** (m. 7), partilerin kuruluş serbestliğine konmuş bir sınırlama değildir. Anayasa Mahkemesi'nce tutulan bui sicile kaydedilme, parti niteliğini kazanmanın bir koşulu değildir. «Siyasî parti, kuruluş bildiriminin İçişleri Bakanlığı'na verilmesi ile tüzel kişilik kazanır.» (SPK, m. 6, ı. 2, c. 1). Hattâ bildirimde kurucuların adları, partinin adının bulunmaması ya da parti tüzük ve programının ekli olarak verilmemesi durumunda bile, parti kurulmuş olur. Ancak, bu eksiklerin tamamlanmasının bildirilmesine karşın, 60 gün içinde bu istem yerine getirilmezse, siyasal partilerin kapatılmasıyla ilgili hükümler uygulanır (m. 6. f. 5).

Kanımızca, bildirimin İçişleri Bakanlığı'na verilmesinde bir sakınca, demokrasiye aykırı bir durum yoktur; çünkü, bildirimde eksiklikler olsa bile, parti kurulmuş ve tüzel kişilik kazanmıştır. İçişleri Bakanlığı'nın herhangi bir denetimi ya da kararı söz konusu değildir.

PARTİ NİTELİĞİNİN KAZANILMASININ SONUÇLARI

Siyasal partiler kurulmakla kişilik kazanır. Parti niteliğinin kazanılmasının birtakım sonuçları vardır.

İlk sonuç, **Anayasa güvencesi**ne kavuşulması. Buna göre, siyasal partilerin, öteki derneklere tanınmamış bir ayrıcalığı vardır: Siyasal partiler, ancak Anayasa Mahkemesi kararıyla kapatılabilir (m. 57/3).

İkinci sonuç, siyasal partiler kurulmakla, Anayasa'nın kişilere tanıdığı **temel haklardan yararlanırlar.** Ne var ki, bazı temel haklar –nitelikleri gereği– siyasal partiler için geçerli olamaz-

lar. Örneğin, seyahat özgürlüğü (m. 18), dinlenme hakkı (m. 44), sendika hakkı (m. 46) gibi. Bunlar, yalnız gerçek kişilerin yararlanabileceği haklar. Ama siyasal partilerin yararlanacağı ve Anayasa güvencesi altında olan temel haklar da var.

İlk akla gelenlerden biri, düşünce özgürlüğü (m. 20), ile toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı (m. 28). Bu son hakkı, «kamu düzenini korumak için» sınırlayan kanun (m. 28/2), hakkın kullanılmasını olanaksız kılan bir hüküm getiremez; örneğin, belirli oranda oy almamış partilerin bu haktan yararlanamayacağına hükmedemez.

Partilerin, ayrıca haberleşme özgürlüğü ve haberleşmenin gizliliği (m. 17), konut dokunulmazlığı (m. 16), gazete, dergi, kitap ve broşür çıkarma hakları (m. 23, 24), düzeltme ve cevap hakkı (m. 27), kanunsal yargı yolu (m. 32), mülkiyet ve miras hakkı (m. 36), sözleşme özgürlüğü (m. 40), dilekçe hakkı (m. 62), gibi temel hak ve özgürlükleri vardır. Bu haklardan bazıları, siyasal partilerin niteliği gereği sınırlıdır; örneğin, siyasal partilerin miras hakkı, ancak ölüme bağlı bir tasarruf dolayısıyla doğabilir.

Siyasal partilerin, **Anayasa yargısını harekete geçirme** hakları var: Anayasa'ya göre, siyasal partiler, kanunlarla meclis içtüzükleri hakkında, -Anayasa'ya aykırılık savıyla- Anayasa Mahkemesi'nde -doğrudan doğruya- «iptal dâvası» açabiliyorlar (m. 149). Ancak bu hak, yasama meclislerindeki siyasal parti grupları ve parlamentoda gurubu bulunan siyasal partilerle son milletvekili genel seçimlerinde geçerli oy sayısının en az % 10'unu alan siyasal partilere tanınmış.

Son olarak, Anayasa'daki **eşitlik** ilkesinden (m. 12), siyasal partilerin de yararlanacağı açıktır: Siyasal partiler de kanun önünde eşittirler; hiçbir kanun, herhangi bir siyasal partiyi kayıramaz ya da zarara sokamaz.

Anayasa, bu konuda çeşitli güvenceler getiriyor:

- Siyasal partilere **devletçe yardım** yapılması bunlardan biri. Anayasa, yardımın koşullarını belirtiyor ve bunun, «son milletvekili genel seçimlerinde muteber oy sayısının en az % 5'ini alan veya bu seçimlerde Millet Meclisi'nde gurup teşkil edecek sayıda milletvekilliği kazanmış bulunan» siyasal partilere yapıla-

bileceğini söylüyor (m. 56/4, SPK, m. 74)[1].

Bu hükmün eşitlik ilkesine aykırı olmadığı söylenebilir, nitekim söyleyenler de vardır. Kanımızca, Anayasa'ya bu hükmün konulmasından önce, Anayasa Mahkemesi'nin verdiği karardaki gerekçe bugün de geçerlidir. Siyasal partilere devletçe yardım edilmesi, ilke bakımından Anayasa'ya aykırıdır. Bu yardımla, halkın parası, «gerici» ve «faşist»i de içinde olmak üzere, egemen sınıfların partilerine peşkeş çekilmektedir son bir çözümlemede.

– Bir başka güvence, siyasal partilerin **«kamu tüzel kişileri elindeki basın dışı haberleşme ve yayın araçlarından faydalanma hakkı»** konusunda (Anayasa, m. 26).

Özellikle, seçime katılan partilerin devlet araçlarından yararlanma hakları, örneğin, radyo ve televizyonda propaganda yapmalarında, mutlak bir eşitlik uygulanmalı; bu konuşmaların sansür edilmesi gibi bir yöntem, kanımızca antidemokratiktir. Seçim kanunlarımız ve Radyo ve Televizyon Kurumu ile ilgili Kanun, bu anlayışa uygun düzenlemeler getirmiştir[2].

II

SİYASAL PARTİLERİN İÇ DÜZENİ

Demokrasi, partilerin yalnız dışında değil, içinde de olmalıdır. Ancak, demokrasiyi parti içinde de kurmak yığınla sorunun çözümüne bağlı.

Nedir bu sorunlar?

Ve ne gibi çözüm yolları vardır?

PARTİ İÇİ DEMOKRASİ

Siyasal partilerin kendi içlerinde demokratça bir düzen kurmalarında karşılarına çıkan başta şu iki tehlike oluyor:

1) Bu hükümle ilgili gelişmeler için bkz. Erdoğan TEZİÇ, Siyasi Partiler (Partilerin Hukukî Rejimi ve Türkiye'de Partiler), İst. 1976, s. 37-42.

2) Konuyla ilgili olarak şu ilginç yazıya bkz. Bülent TANÖR, Yüksek Seçim Kurulu'nun Sansür Kararı, Yargı, sy. 43, s. 8-11.

– Önce, parti içinde **oligarşik eğilimleri** göğüslemek gerekiyor.

Gerçekten, zamanımızda, siyasal partiler, bürokratik bir yönetim mekanizmasına sahip büyük örgütler haline gelmekte. Kadro partilerinden kitle partilerine geçişin bir sonucu bu. Büyük örgüt ve onun kaçınılmaz bürokrasisi, arkasından –ister istemez– «oligarşik eğilimleri» ortaya çıkarıyor; ve partide siyasal iradenin oluşumu tekeli, «yönetici bir azınlığın» eline geçiyor. Bu sürecin sonucu, üyelerce denetlenemeyen, tersine parti örgütü sayesinde üyelere istenen yönün verildiği bir parti yönetimi oluyor.

Her partinin kapısında böyle bir tehlike bekler.

– İkinci tehlike, siyasal partiler üzerine yapılan **dış baskılar.**

Çeşitli baskı gurubunun, siyasal partiler, giderek siyasal iktidar üzerinde etkili olmaları, günümüz demokrasisinin bir gerçeği. Bir yerde yararlı da bu. Ne var ki, partilerin, kendilerini malî yönden destekleyen yurtiçi ve yurtdışı sermaye çevrelerinin, çeşitli meslek kuruluşlarının birer aracı durumuna gelmeleri gibi bir tehlike de var.

Tehlikenin ulaşacağı boyutları göstermek bakımından da bir örnek verelim: Nazi Partisi, 1932 yılında, iktidara geçmesinden birkaç ay önce, Köln'lü Banker Schröder'in, Rheinland Westfalen'deki büyük sanayicilerden sağladığı birkaç milyon mark sayesinde malî çöküntüden kurtulmuştur; ve sözkonusu yardım, iktidarı ele geçirme olanağını vermiştir Hitler'e.

Bu örnek tek de değildir.

Bütün bu tehlikeler, parti yoluyla, siyasal iktidara da taşınmakta, giderek devlet iradesinin oluşumunu etkilemekte.

Niçin?

Çünkü, demokrasinin zamanımızda geçirdiği gelişme sonucu, bugün gerek yasama organına, gerekse yürütme organına, iktidarda olan parti ya da bir koalisyon oluşturan partiler egemen olmakta. Böylece, yürütme organının, yasama organının denetimi altında olması, tarihsel değerini ve önemini –büyük ölçüde– yitirmiştir. Günümüzde iktidar partisinin lider kadrosu, aynı zamanda hükümet üyeleridir; ve, parti disiplini dolayısıyla da, parlamentodaki çoğunluk üzerinde güçlü bir etkiye sahiptirler.

Öyle olunca, günümüz demokrasisinde, yürütme ve yasama organının yönü, gerçekte belli bir parti yöneticileri gurubunun, hattâ çoğu kez parti liderinin kararlarıyla belirlenmekte. Sermaye çevrelerinin burjuva partilerine olan telkinleri ve etkileri de hesaba katılırsa, sonuçta devlet iradesi, bu çevrelerin nüfuzu altında oluşacak ister istemez.

Ne yapmalı bu tehlikeleri gidermek için?

Çarelerden biri, **«parti içi demokrasi»**yi kurmak.

Yani, siyasal partilerde, kararların demokratik bir biçimde, aşağıdan yukarıya doğru alınmasını sağlayacak bir mekanizma yaratmak. Siyasal partilerin, kitlelerin eğilim ve gereksinmesinin sözcüsü olabilmeleri; yığınların da yalnız seçimler yoluyla değil, parti kanalıyla etkin biçimde siyasete katılabilmesi, parti çinde böylesi bir karar mekanizmasının kurulmasına bağlı.

Görüldüğü gibi, parti içi demokrasinin gerçekleşmesi, demokrasinin yaşaması ve işlemesi bakımından zorunlu.

Ama, demokrasiyi olduğu gibi, parti içi demokrasiyi de ele alırken, toplumdan soyutlamamalı: Siyasal partilerdeki oligarşik eğilimlerin giderilmesi, partilerin kararlarını demokratik bir biçimde alabilmeleri, her şeyden önce, toplumun ekonomik yapısı, toplumda etkinliği olan ideolojiler, eğitim düzeyi, gelir dağılımı, sınıf yapısı, vb. ile yakından ilgili.

Bir yerde hukuk da işe karışıyor ve siyasal partilerin içdüzenleriyle ilgili kurallar koyuyor.

HUKUKSAL ÖNLEMLER

Birçok ülkelerde, siyasal partilerin iç düzenlerini ve baskı guruplarıyla olan ilişkilerini düzenleyen hukuksal önlemler alınmış, kanunlar çıkarılmıştır.

Amaç, partilerin iç düzeninin demokratlaştırılması.

Bu konuda sistematik bir düzenlemeyi Federal Almanya'da görüyoruz: 1949 tarihli Bonn Anayasası, partilerin düzenlerinin demokrasi ilkelerine uygun olması gerektiği hükmünü koyarken (m. 21); aynı Anayasa buyruğuna uyularak çıkarılan Siyasal Partiler Kanunu da, partilerin örgütlenmesi, organlarının faaliyet ve kararları ile ilgili demokratik önlemleri almakta, üyelerin haklarını güvenceye bağlayan, parti maliyesini ve bağışları denet-

leyen hükümler getirmektedir.

Aynı sistematik düzenlemeyi Türk hukukunda da görüyoruz.

Gerçekten, 1961 Anayşasası, «Partilerin iç çalışmaları, faaliyetleri, Anayasa Mahkemesi'ne hangi hallerde ve ne suretle hesap verecekleri ve bu mahkemece malî denetimlerinin hangi hallerde yapılacağı, demokrasi esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir» (m. 57/2) derken; 1965 tarihli Siyasî Partiler Kanunu da, partilerin iç düzenleriyle ilgili hayli ayrıntılı hükümler getirmiştir.

Anayasa, sözkonusu hükmüyle, kanun koyucuya nasıl bir çerçeve çizmiş ve SPK da buna ne dereceye değin uymuştur?

Siyasal partiler aslında özgür kuruluşlardır; ve esas olan, kendi çalışmalarını kendilerinin düzenlemeleridir. O yüzdendir ki, Anayasa, düzenlemeye giderken, kanun koyucu için iki sınır getirmiştir:

1. Siyasal partilerin iç çalışmalarının demokratik esaslara göre düzenlenmelerinde, kanun koyucu, önce, **«iç çalışmalar»** kavramının kapsadığı alanla sınırlıdır.

Ne anlaşılır bu kavramdan?

Parti tüzüğü ve programının düzenlenmesi, parti organlarının kuruluşu ve parti içi çalışmaları, parti üyelerinin hak ve ödevlerinin saptanması, seçimlerde partiyi temsil edecek adayların belirlenmesi, partinin iç düzeni ile ilgili konulardır. Parti faaliyetlerinin finansmanı da, siyasal partilerin iç sorunudur: Partilerin malî kaynakları ve giderleri konusunda Anayasa Mahkemesi'ne hesap vermeleri ilkesi, siyasal partileri her türlü malî baskıdan kurtarmak suretiyle parti iradesinin demokratik bir biçimde oluşması amacıyla konmuştur; Böylece, bu konu da, partilerin iç düzenlerinin demokratlaştırılması sorunundan ayrılamaz.

Parti programının içeriği ve partinin, siyasal alanda dışa dönük hareket ve faaliyetleri ise, partinin iç düzeni ile ilgili konular değildir.

2. İkinci olarak, kanun koyucu, partilerin iç çalışmalarını, ancak **«demokrasinin esaslarına uygun olarak»** düzenleyebilecektir.

Partilerin iç düzenlerinin demokratlaştırılması, asgarî bir demokrasinin gerçekleştirilmesine yönelmiştir. Bu asgarî parti

içi demokrasi, üç ilke halinde belirlenebilir:

- Üyelerin, örgütteki bütün kademelere düzenli olarakh ve fiilen katılması;
- Yönetici organların belli zamanlarda düzenli olarak yenilenmesi;
- Otoriter bir yönetime yol açmamak için üyelerce denetlenen bir parti yönetimi.

Kanun koyucunun, asgarî bir demokrasi anlayışını aşan müdahalesi, Anayasa'ya aykırı olabileceği gibi, başarısız kalmaya da mahkûm; çünkü, parti içi demokrasiyi, dışarıdan yapılan düzenlemelerden çok, o partinin sınıfsal bileşimi, ideolojisi, üyelerinin eğitim ve yetenekleri belirler.

SPK'nun, partilerin iç düzenleriyle ilgili hükümleri, Anayasa'nın çizdiği bu sınırlara ne derece uymaktadır?

Genel bir yargıda bulunmak gerekirse, SPK'nun, düzenlemesi, Anayasa'nın demokratlaştırma amacını aşan ileri bir müdahale niteliğini taşımakta; hattâ, yer yer, demokrasiye aykırı hükümler getirmektedir[3].

KAYNAKLAR

ÖZBUDUN, Ergun, Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parti Disiplini, Ank. 1968.

PERİNÇEK, Doğu, Türkiye'de Siyasî Partilerin İç Düzeni ve Yasaklanması Rejimi, Ank. 1968.

TEZİÇ, Erdoğan, Siyasî Partiler, (Partilerin Hukukî Rejimi ve Türkiye'de Partiler), İst. 1976.

3) Ayrıntılar için bkz. Siyasî Partiler Kanunu ile Anayasa Hakları Nasıl Kısıtlanıyor? (TİP yayını), İst. 1964; Sosyalist Kültür Derneği Siyasî Partiler Kanunu Tasarısı Hakkındaki görüşü açıklıyor, Yön, sy. 88; Bahri SAVCI, Türkiye Şartları Açısından Siyasî Partiler Rejimine Bir Bakış, SFBD, 1965, c. XX, sy. 1, s. 177.

BÖLÜM III

SİYASAL PARTİ YASAKLAMALARI

Özellikle, İkinci Dünya Savaşı'nda sonra, siyasal partiler hukukça düzenlenirken, birtakım yasaklamalara da tâbi tutulur. Buradaki yasaklamalar, doğrudan doğruya belli görüşler taşıyan siyasal partilerin varlığı ile ilgilidir ve çeşitli ülkelerde, çeşitli nedenlerden kaynaklanmaktır.

I

BATI DEMOKRASİLERİNDEKİ GELİŞMELER

Daha önce de belirttiğimiz gibi, Batı demokrasisinin dayandığı liberal görüş, düşüncelerin serbestçe açıklanmasını esas alırken, siyasal düşüncelerin bir parti halinde örgütlenmesini ve özgür bir ortamda -eşit esaslara sahip olarak- mücadele etmelerini öngörüyordu; o kadar ki, her siyasal akımın, demokrasiye karşı bile olsa, serbestçe gelişme hakkı vardır. Liberal görüş yandaşlarına göre, özgür bir toplum, düşmanlarına karşı kendini savunmak için de olsa, özgürlükleri kısıtlayamaz; kısıtladığında en belirgin özelliğinden vazgeçmiş olur ve giderek demokratik bir toplum olmaktan çıkar. Demokrasi, bir inanma ve inandırma rejimidir. Ne denli öldürücü ve yıkıcı olursa olsun, demokrasiye karşı yapılan bütün saldırılar, demokrasiye yabancı olmayan yöntemlerle savuşturulmalıdır.

Liberal görüş iki eleştiriyle karşılaştı.

İKİ ELEŞTİRİ

İlk eleştiri, «sosyalizm»den geliyordu.

Ve başta klasik demokrasinin dayandığı ekonomik temele ve sınıf ilişkilerine yönelikti.

Gerçekten, 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başlarında Avrupa'da görülen işçi hareketleri, marksist görüşü benimseyen

partilerde örgütlenerek, kapitalist ekonominin dayandığı üretim araçları üzerindeki özel mülkiyet düzenini «ihtilâl»le yıkmaya yönelir. Bu dönemde, özelllikle tekelci kapitalizm aşamasına giren Batı ülkelerinde, burjuvazi ile işçi sınıfı arasındaki mücadele son derece şiddetlenir ve işçi hareketleri ağır baskılara uğrar. Nihayet, Rusya'da 1917 yılında sosyalist devrim gerçekleştirilerek, sosyalizm iktidara gelir.

Sosyalist ihtilâllerin o tarihten başlayarak daha da yayılması ve dünya nüfusunun üçte birine sahip ülkelerde sosyalizmin gerçekleşmesi, burjuva demokrasisini sürdüren ülkelerde siyasal partiler hakkındaki düzenlemeleri çeşitli yönlerden etkilemiştir.

Bu bakımdan, işçi sınıfının kapitalist ekonomi ve toplum düzenini temelden yıkma mücadelesinin -çeşitli nedenlerle- çok zayıfladığı ya da görülmediği kapitalist ülkeler ile, ihtilâlci hareketlerin kapitalist düzen içinde «eritilemediği» ülkelerde, kapitalist üretim ilişkileri değişik derecelerde tehdit altında olduğundan, sosyalist partiler karşısındaki uygulama da ona göre olmuştur. Gerçekten, çoğu geri kalmış ülkelerden oluşan bu ikinci gurup ülkelerde, ihtilâlci sosyalist hareketlere, açıkça örgütlenip siyasal iktidara gelmek olanağı hukukça tanınmıyor; birinci gurup ülkelerde ise, işçi sınıfı ve onun partisi, düzenin «onsuz olmaz» koşulu haline gelmiştir. Örneğin, bir Fransa'da, bir İtalya'da öyledir; faşizmden yeni sıyrılmış bir İspanya ile bir Portekiz'de de öyle.

İkinci eleştiri, «faşizm»den gelir.

Ve klasik demokrasinin dayandığı siyasal ve hukuksal kuramlara yönelir.

Sosyalizmden farklı olarak, «demokrasi için» değil, «demokrasiye karşı» bir ideolojinin ürünüdür bu.

Gerçekten, sanayileşmiş kapitalist ülkelerde, burjuvazi, işçi sınıfının ihtilâlci hareketlerine karşın, Birinci Dünya Savaşı'na değin, burjuva -demokratik kurumlarını korumuştur. Ne var ki, Birinci Dünya Savaşı'ndan önceki otuz yıl, yarışmacı kapitalizmden tekelci kapitalizme geçildiği yıllardır; emperyalizm, bunun sonucudur. Bu yayılma politikası, büyük kapitalist ülkeler arasındaki çatışmayı şiddetlendirecek ve Birinci Dünya Savaşı'na yol açacaktır.

Ancak, emperyalizm ve savaş, köklü bir çözüm getirmez;

tersine, Almanya ve İtalya gibi ülkelerde, kapitalizm ve onun mülkiyet düzeni daha da tehlike altına girer. Parlamenter demokratik kurallar içinde kendi çıkarlarını savunma yeterliğini gösteremeyen burjuvazi, siyasal iktidarı işçi sınıfına barış içinde bırakmaktansa, diktatörlüğü yeğ görür.

Faşizm, böyle ortaya çıkar.

Gerçekten, Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan totaliter rejim yandaşı partiler, «siyasal güçlerin özgür mücadelesi» ilkesini reddetmişler; bir önderin biçim verdiği resmî ideolojiye sert bir disiplinle bağladıkları üyelerle, hiyerarşik bir örgüt kurmuşlardır. Bu partiler, siyasal iradenin oluşumuna çok partili demokratik bir rejim içinde katılmak yerine iktidarı ele geçirerek, gelişen sosyalist hareketi ve işçi sınıfının devrimci partilerini yasaklamak amacını gütmüşlerdir; kapitalizmin geliştiği ve güçlü bir sosyalist hareketin kapitalizmi tehdit ettiği ülkelerde güçlenen faşist partilerin temel niteliğinde sosyalizm düşmanlığı ağır basmıştır.

Faşist partiler, parlamenter demokrasinin, kapitalizmin dayandığı ekonomik temeli ve toplumsal ilişkileri tehdit eden güçlerin gelişmesine elverdiği bir zamanda, demokrasinin siyasal ve hukuksal kurumlarını yıkarak iktidarı ele geçirmiş ve sonuç olarak kapitalist özel mülkiyeti korumuş, emperyalist bir siyaset de güderek sermayenin sömürü alanını genişletmek istemişlerdir.

Bütün bu gelişmelerden elde kalan gerçek nedir?

«MÜCADELECİ DEMOKRASİ» VE HUKUK

20. yüzyılda, çok partili Batı demokrasisinin karşısına çıkan en büyük tehlike, «totaliter partiler» olmuştur; onlar içinde de, başta »faşist partiler. Çünkü, çok partili rejimin özgür ortamından yararlanarak iktidara gelip, sonra da –onu tekeline alıp– demokrasiyi tasfiye edenler faşist partilerdir.

Özellikle İtalya ve Almanya'daki gelişmeler bunu göstermiştir.

Öyle olunca, bir siyasal partiler hukuku yaratmaya giderken, tarihsel deneylerden ders alıp, ister istemez belli yasaklamalar da getirilecekti.

Demokrasinin varlığı ve yaşama gerekliliği karşısında, her

siyasal düşüncenin, demokrasiyi yıkma amacını gütse bile, bir parti halinde örgütlenebileceği ilkesine dayanan geleneksel liberal anlayışa bağlı kalınamazdı artık. Siyasal partilere, kendilerini, her çareye başvurarak geliştirmeleri, yoğun bir propaganda ve eğitim faaliyetiyle yandaşlarını demokrasiye karşı bir savaşçı olarak yetiştirmeleri olanağını tanımak, aslında özgür düzeni, liberal demokrasinin biçimsel ilkelerine kurban etmekten başka bir şey değildi. Siyasal partilerin demokratik rejim içinde serbestçe mücadele etme hakları, kendilerine vücut veren, yaşamlarını borçlu oldukları düzeni yıkma özgürlüğünü kapsayacak denli geniş yorumlanamazdı. Bütün rejimler gibi, demokratik rejimin de, -dayandığı temelle açıkça çelişmeye düşmemek koşuluyla- kendisini korumaya hakkı vardı.

Özetle, demokrasi **«mücadeleci» bir demokrasi** olmak zorundaydı.

Ve böylece, bir partinin yasaklanmasına cevaz vermek demokrasi ilkelerine aykırı olmayacaktı; önemli olan, yasaklamaya giderken, bütün siyasal güçlerin toplumda serbestçe mücadele etmeleri ilkesi ile, devlet düzeninin ve demokrasininin dokunulmaz temel değerlerini korumak zorunluluğu arasında bir «uzlaşma»yı sağlamaktı.

Parti yasaklamalarına giderken, özellikle **İtalyan** ve **Federal Alman Anayasalarının** yapmak istedikleri de bu olmuştur aslında. Totaliter rejimlerin deneyimlerinden geçmiş, giderek felâketlerini yaşamış ülkeler olarak, her ikisi de özellikle «faşist» partilere kapıları sımsıkı kapayan önlemler almışlardır. Ne var ki, Federal Alman Anayasası, «mücadeleci demokrasi» anlayışını benimsemede, İtalyan Anayasası'ndan daha cesur bir düzenleme getirmiştir.

Gerçekten, 1947 tarihli İtalyan Anayasası, parti faaliyetlerinin demokrasi ilkelerine uygun olması gerektiğini hükme bağlarken (m. 49), geçici XII. maddesiyle Faşist Parti kapatılmış ve tekrar kurulması yasaklanmıştır; aynı maddenin ikinci fıkrası ise, kanun koyucuya, -Anayasa'nın yürürlüğe girmesinden başlayarak beş yılı aşmamak üzere- Faşist Parti'nin sorumlu liderlerinin seçme ve seçilme haklarını -geçici olarak- kayıtlayabilmek olanağını vermiştir.

1949 Federal Alman Anayasası'na göre ise, herhangi bir siyasal partinin, amacı ve yandaşlarının davranışıyla, özgür de-

mokratik düzeni kayıtlamayı, ya da Federal Cumhuriyet'in varlığını tehlikeye düşürmeyi hedef edinmesi, o partinin kapatılmasını gerektirir (m. 21/2). Almanya'da bu hüküm iki kez uygulanmış ve Federal Anayasa Mahkemesi, 1952'de faşist **Sosyalist Rayh Partisi**'nin, 1956'da da **Alman Komünist Partisi**'nin kapatılmasına karar vermiştir[1].

Ancak, Federal Anayasa Mahkemesi, bu sonuncu kararına gerekçe olarak, Komünist Partinin «ideoloji»sini değil, «mücadele yöntemi»ni gösteriyordu. Öyle de olsa, karar, Almanya'nın çok kendine özgü koşullarının etkisi altında verilmişti ve –hiç kuşkusuz– Batı demokrasisinin ilkelerine ters düşüyordu. Çünkü, Komünist Parti, Batı Demokrasisi'nin «onsuz olmaz» koşuludur. Böyle olduğu içindir ki, bir süre sonra Komünist Parti yeniden etkinliğe geçmiştir orada; siyasal yaşamdaki etkililiği ne olursa olsun, bugün de varlığını sürdürmektedir.

Bütün bu gelişmeler karşısında, 1961 Anayasası'nın getirdiği düzenlemenin değeri nedir?

II

TÜRKİYE'DE PARTİLERİN YASAKLANMASI REJİMİ

1961 Anayasası, 56. maddesinin son fıkrasında, siyasal partilerin, ister iktidarda ister muhalefette olsunlar, demokratik siyasal yaşamın «vazgeçilmez unsurları» olduklarını söyledikten sonra, 57. maddesinin ilk fıkrasında şu hükmü koyuyor:

«Siyasi partilerin tüzükleri, programları ve faaliyetleri, insan hak ve hürriyetlerine dayanan demokratik ve lâik Cumhuriyet ilkelerine ve devletin ülkesi ve milletiyle bölünmezliği temel hükmüne uygun olmak zorundadır. Bunlara uymayan partiler temelli kapatılır.»

1) Bu kararların gerekçeleri hakkında bkz. Doğu PERİNÇEK, Türkiye'de Siyasî Partilerin İç Düzeni ve Yasaklanması Rejimi, Ank. 1968, s. 109-111; aynı yazarın, Federal Almanya'da Neo - Nazi Sosyalist Reich Partisi'nin (SPR) yasaklanması, AHFD, 1968, c. XXV, sy. 3-4, s. 273-286. Erdoğan TEZİÇ, Siyasî Partiler (Partilerin Hukukî Rejimi ve Türkiye'de Partiler), İst. 1976, s. 133-134.

Açıkça görüldüğü gibi, Anayasamız siyasal partilerin hangi hallerde kapatılabileceklerini, «tahdidî» olarak belirtmiştir. Durum böyleyken, Siyasal Partiler Kanunu, hangi konuları düzenleyebileceğini, Anayasa'nın 57. maddesinin 2. fıkrası açıkça gösterdiği halde, siyasal partilerin yasaklanması konusunda, aslında Anayasa hükmünün yorumunu aşan geniş bir düzenleme getirmiştir.

Kanımızca, SPK'nda siyasal partilerin kapatılma koşullarının yeniden düzenlenmesi hem gereksiz olmuştur, hem de Anayasa'nın sınırlı olarak belirttiği haller dışında partilerin kapatılmasına cevaz vermesi nedeniyle Anayasa'ya aykırıdır. Çünkü, Anayasamıza göre, partilerin serbestçe kurulmaları ve faaliyette bulunmaları esas, yasaklanmaları istisnadır; bu istisnalar ise, Anayasa'da açıkça belirtilmiş olup, kanun koyucunun iradesine bırakılmamıştır. Aksi halde, Anayasa'nın siyasal partiler hakkındaki düzenlemesinin, giderek verdiği güvencelerin bir anlamı kalmaz. Böylece, Alman Siyasal Partiler Kanunu'nda olduğu gibi, bizim Siyasal Partiler Kanunu'muzda da, Anayasa'daki parti yasaklama nedenlerinin yorumundan ve genişletilmesinden kaçınılmalıydı. Anayasa'nın yorumunun Anayasa Mahkemesi'ne bırakılması gerekirdi.

Bu gerekçelere dayanarak diyeceğiz ki, SPK'nun çeşitli maddelerinde getirilen yasaklamalar ile, 105-107. maddelerinde düzenlenen «Genel Yasaklamalar»a aykırılıklar, tek başlarına bir kapatma nedeni olamaz. Siyasal partilerin «demokratik ve lâik Cumhuriyet ilkeleri»ne, ya da «devletin ülkesi ve milliyetiyle bölünmezliği hükmüne aykırı bir amaç güttüklerinin belirtisi ve kanıtı oldukları sürece, bu maddeler bir değer taşırlar.

DEMOKRATİK DÜZENİN KORUNMASI

Anayasa, siyasal partilerin tüzük, program ve faaliyetlerinin, **insan hak ve özgürlüklerine dayanan demokratik ilkelere** aykırı olamayacağını söylüyor (m. 57/1). SPK'na göre, insan hak ve özgürlüklerine dayanan demokrasi, «hukuk devleti niteliği ve tek dereceli genel oy ilkesine bağlı çok partili bir düzendir (m. 100). «Türk milletine ait olan egemenliğin, belli bir kişiye, zümreye veya aileye bırakılamayacağı» (m. 84) ilkesinin temel

olduğu bu düzende, siyasal partiler, «temel hak ve ödevlerin özünü tanımamak amacını güdemezler» (m. 101).

Siyasal Partiler Kanunu'nun bu maddeleri, demokratik düzeni üç ilke halinde yorumlamıştır: İktidarın kaynağının halkta olması ilkesi; temel haklara dayanan hukuk devleti ile çok parti ilkesi.

Bütün bu kavramlardan ne anlaşılması gerektiği konusunda, daha önceki bahislerde, çeşitli vesilelerle açıklamalarda bulunduk; şimdi burada üzerinde durmamız gereken konu, demokratik düzenle, Anayasa düzeni ve toplum düzeni arasındaki ilişkilerdir.

Başta, **«demokratik düzen»** ile **«anayasa düzeni»** kavramları arasındaki ilişkileri iy i saptamak gerekir[1a]. Eğer, bir parti, Anayasa'nın kimi hükümlerine aykırı bir tutum takınır ya da varolan Anayasa rejiminde bazı değişiklikler yapmak isterse, bu durum siyasal yaşam dışına atılmasını gerektirmez onun; öyle olsaydı, yürürlükteki Anayasa'nın değiştirilmesi olanağı kalmazdı. Böylece, demokratik düzene karşı her hareket, Anayasa düzenine de karşıdır; ancak, Anayasa düzenine karşı her davranış, demokratik düzene karşı değildir.

Bunun gibi, bir siyasal parti, demokrasinin dayandığı temel değerleri ve kurumları yıkmak amacını gütmedikçe, demokratik oyunun kuralları içerisinde, anayasa rejiminde olduğu gibi, toplum düzeninde, giderek toplumun iktisadî ve sosyal ilişkilerinde de değişiklikler yapmak isteyebilir. Bir siyasal partinin varolan toplum düzenini köklü bir biçimde değiştirmeyi amaç edinmesi, hattâ belirli bir sınıfı ortadan kaldıracak bir programa sahip olması, yasaklanmasını gerektirmez; örneğin, köklü bir toprak reformu programıyla ortaya çıkan bir partiyi bir sınıfın,ö zellikle toprak ağalığının ortadan kalkması sonucunu doğuracak diye yasaklamak, Anayasamızın güttüğü amaçlardan birine açıkça karşı çıkmak olur. Gerçekten Anayasamız, toplum düzeninde öngördüğü köklü değişikliklerden biri olarak, toprak reformuyla, aslında bir sınıfın ve onun sahiplik ettiği bir üretim biçimi ve ilişkilerinin, yani feodalitenin ortadan kalkması sonucunu doğuracak

1a) Bu konuda bkz. Michel - Henry FABRE, Anayasal Rejim Ne Demektir?, AHFD, 1968, c. XXV, sy. 3-4; s. 85-90.

önlemleri bizzat almıştır.

Bu noktadan hareketle diyeceğiz ki, Anayasa, Siyasal Partiler Kanunu, demokrasiyi, belirli bir zamandaki üretim biçimi ve mülkiyet ilişkileri olarak almamış; tersine demokrasiyi, toplumun kendi geleceği hakkında, çok partili rejim içinde, özgür bir biçimde karar alması ve özgürlükler düzeni olarak kabul etmiştir.

Özetlemek gerekirse, siyasal partiler, gerek anayasa düzenini, gerekse toplum düzenini değiştirmek amacını güdebilirler. Ancak, bu amacı, demokrasiye aykırı bir yolla, -ihtilâl ya da diktatörlük yoluyla- gerçekleştirmeye kalkamazlar.

Yasak olan budur.

LAİK DEVLET NİTELİĞİNİN VE ATATÜRK DEVRİMCİLİĞİNİN KORUNMASI

Anayasa, siyasal partilerin tüzük, program ve faaliyetlerinin «lâik» cumhuriyet ilkelerine aykırı olamayacağını belirtmiş (m. 57/1) ve devletin sosyal, iktisadî, siyasal ya da hukuksal temel düzenini, -kısmen de olsa- din kurallarına dayandırma ya da siyasal veya kişisel çıkar ya da nüfuz sağlama amacıyla, -her ne suretle olursa olsun- dinî ya da din duygularını ya da dince kutsal sayılan şeyleri sömüren ve kötüye kullanan siyasal partilerin kapatılmasını emretmiştir (m. 19/5).

SPK'ında parti yasaklamaları kısmının üçüncü bölümünde, «lâik devlet niteliğinin ve Atatürk devrimciliğinin korunması» başlığı altında, siyasal partilerin, «Türkiye Cumhuriyetinin lâiklik niteliğini değiştirmek» (m. 92) ve «halifeliğin yeniden kurulması» (m. 93) amaçlarını güdemeyeceklerini, dinsel gösteri yapamayacaklarını (m. 96) belirtmiş ve -Anayasa'nın 19. maddesinin 5. fıkrası hükmünü olduğu gibi tekrarlayarak- siyasal partilerin dini sömürmelerini yasaklamıştır (m. 94). Kanunun 95. maddesi ise, «din veya mezhep veya tarikat esasına veya adına dayanan siyasî partilerin kurulamayacağını» söylemektedir. Anayasamız, siyasal partilerin kuruluşunu serbestlik esasına bağladığından, bahis konusu hükümde, «kurulamaz» deyimi yerine, «kapatılır» deyiminin kullanılması gerekirdi.

SPK, siyasal partilerin, Anayasamızın 154. maddesinde ge-

çen «Diyanet İşleri Başkanlığının genel idare içinde yer alması» ilkesine aykırı amaç güdemeyeceklerini de belirtmektedir (m. 98)

> Diyanet İşleri Başkanlığı'nın devlet idaresi içinde yer alması ilkesi, «Türk Devrimi»nin lâiklik anlayışına uygundur. Ancak bu yorum, zaman içinde geçerliğini yitirebilir. Bu nedenle, Diyanet İşleri Başkanlığı'nın genel idare içinde yer alması ilkesine aykırı bir amaç gütmek lâiklik ilkesine aykırı bir tutumu gösterecek biçimde ortaya çıkıyorsa, parti yasaklama nedeni olarak kabul edilebilir. Yoksa, Diyanet İşleri Başkanlığı'nın statüsünü değiştirme amacı, tek başına bir kapatma nedeni olarak düşünelemez. Nitekim, Diyanet İşleri Başkanlığı, bugünkü kuruluşuyla, yalnız Sünnî Müslüman çevreleri ilgilendirmektedir. Bu durum ise, devletin din ve mezhepler karşısında yansız olmasını öngören lâiklik ilkesine aykırıdır.

SPK'nun 97. maddesi, partilerin, «Atatürk Devrimlerinin Korunması» başlığı altında, Anayasa'nın 153. maddesinin 1, 2, 3, 4, 5, 6 ve 8. bendlerinde sayılmış olan Devrim Kanunları hükümlerine ve bu kanunların amacına aykırı bir amaca sahip olamayacakları hükmünü koymuştur. Anayasa'nın aynı maddesinin 7. bendinde adı geçen –ve 26 Teşrinîsanî 1934 tarihli ve 2590 sayılı Kanunla kaldırılmış– ünvan ve lâkapların, nişan ve madalyaların ihya edilmesi amacı da SPK'nca yasaklanmıştır (m. 85). Bunun gibi partiler, «Atatürk'ün şahsiyet ve faaliyetlerini veya hatırasını kötülemek» amacını da güdemezler (m. 99).

Bu açıklamalar da gösteriyor ki, Anayasamız ve Siyasal Partiler Kanunu, lâikliğin ve devrimciliğin korunmasında siyasal partilere bazı ödevler yüklemektedir. Bu, toplumumuzun tarihsel gelişiminin bir ürünüdür ve Türkiye'de bağımsızlık ve demokrasi mücadelesinin ayrılmaz bir parçasıdır; çünkü unutulmasın, lâiklikle ulusal bağımsızlık ve demokrasi arasında zorunlu bir bağ vardır. Lâiklik gibi, bu ilkeler de, devrimciliğimizin temel ilkeleridir bugün.

CUMHURİYETİN KORUNMASI

Türkiye Devleti'nin bir «Cumhuriyet» olduğunu söyleyen (m. 1) Anayasa, onun değişmezliğini belirtmekle (m. 9), yetin-

miyor, bu ilkeyi siyasal partilere karşı da güvence altına alıyor: Anayasa'ya göre, siyasal partilerin tüzük, program ve faaliyetleri Cumhuriyet esasına da aykırı olamaz (m. 57/1).

SPK, Anayasa'daki bu hükümle yetinmeyerek, 9. maddedeki hükmü yineliyor: Siyasal partiler, Türkiye Devleti'nin Cumhuriyet olan biçimini değiştirme amacını güdemezler.

Aslında artık yerleşen ve değişmesine fiilen olanak olmayan bu ilke, ancak zorla gerçekleştirilebilecek bir anayasa ihlâli ile kaldırılabilir.

BÜTÜNLÜK VE BAĞIMSIZLIĞIN KORUNMASI

Anayasa, siyasal partilerin, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmezliği temel hükmüne uymalarını zorunlu görüyor (m. 57/1).

Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünü korumak, bu bütünün dışa karşı bağımsızlığını koruma esasını da kapsar. Nitekim, SPK'nun 86. maddesi, devletin bağımsızlığına değiniyor ve onun korunmasını güvence altına alıyor: «Siyasal partiler, Türkiye Cumhuriyeti'nin milletlerarası hukuk alanında eşitlik ilkesine dayanan tüzel kişiliğini ortadan kaldırmak, yahut milletlerarası hukuk gereğince münhasıran Türkiye Cumhuriyeti'nin yetkili olduğu hususlara diğer milletlerarası kuruluşların ve tüzel kişilerin karışmasını sağlamak amacını güdemezler.»

Bu hüküm, Türkiye'nin, özellikle NATO ve öteki müttefikleriyle ilişkilerinde son derece önem kazanmaktadır.

SPK'nun 87 ve 88. maddeleri ise, siyasal partilerin «ülke bütünlüğünü bozmak» ve «devlet tekliği ilkesini değiştirmek» amacını güdemeyeceklerini belirtiyor.

Devlet, yalnız belli bir toprak parçası ve üstün bir otoriteden ibaret değil; o topraklar üzerinde yaşayan insanlar, «ulusal bir bütünlük» oluşturuyorlar aynı zamanda. SPK, 89, 90, 91. maddeleriyle, bu ulusal bütünlüğü koruyacak önlemler almış. Bunlar üzerinde ikisi, 89 ve 91. maddeler üzerinde özellikle durmak gerekiyor:

–89. maddeye göre, siyasal partiler, Türkiye Cumhuriyeti ülkesi üzerinde, ulusal ya da dinsel kültür farklılıklarına ya da

dil farklılığına dayanan **«azınlıklar bulunduğunu»** ileri süremeyecekleri gibi, Türk dilinden ve kültüründen başka dil ve kültürleri korumak ya da geliştirmek ya da yaymak yoluyla **«azınlıklar yaratarak»** ulusal bütünlüğün bozulması amacını da güdemezler.

Türkiye'de, resmî istatistiklerce de saptanan gerçek, ulusal, dinsel, kültür ve dil farklılığına dayanan çeşitli toplulukların bulunduğudur; 89. madde, bu gerçeğin siyasal partilerce ileri sürülmesini yasaklamaktadır.

Şu iki gerçeği de unutarak:

Önce, siyasal partilerin, bir toplumda sosyolojik farklılıklara dayanan azınlıklar yaratması ellerinde değildir; sosyal planda, çoğunlukları da azınlıkları da tarih yaratır.

Tarihin yarattığı gerçeklikler ise örtülemez.

İkinci olarak, siyasal partilerin ödevi, Türkiye'de din ve dil farklılığına dayanan yurttaş toplulukları bulunduğu gerçeğini gizlemek ya da buna göz yummak değil, bu gerçeği saptayarak kaynaştırıcı ve birleştirici bir rol oynamak, din ya da dil ayrılığının toplumun bütünlüğünü bozucu bir nitelik kazanmaması için gerekli önlemleri almak ya da önermektir.

Bunu, kanun koyucu anlamadığı gibi, -son TEP davasında verdiği kararıyla- Anayasa Mahkemesi de anlamamış görünüyor[2].

-91. maddeye göre, siyasal partiler, Türk yurttaşlar arasında, kanun önünde dil, ırk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefî inanç, din ya da mezhep ayrımı gözetmek ya da belli kişi, aile ya da zümrelere ya da sınıflara ayrıcalık tanımak amaçlarını güdemezler.

Bu madde, hiçbir zaman, siyasal partiler arasında siyasal düşünce ve dünya görüşü bakımından bir ayrılık bulunamayacağı biçiminde yorumlanamaz. Batı demokrasisi, ilke olarak, bütün sosyal sınıflara, bir parti halinde örgütlenerek iktidar üzerinde etkili olabilme olanağını tanır; tanımadığı, şu ya da bu sınıfa, iktidar üzerinde bir tekel ya da herhangi bir ayrıcalıktır.

Böyle anlaşılmalıdır 91. madde.

---

2) Bu karar için bkz. RG, 26 Temmuz 1980, s. 17059. Bu kararla ilgili yorumlar için bkz. Yargı, sy. 38 ve 51.

ÖTEKİ PARTİ YASAKLARI

SPK, bu yasaklamaların dışında, genel ahlâk ve adaba aykırı amaçlar güden (m. 105), komünist, faşist, nasyonal -sosyalist adlarını taşıyan (m. 106) partiler kurulamayacağını; siyasal partilerin askerliğe, savunma ya da sivil savunma hizmetlerine hazırlayıcı eğitim ve öğretim faaliyetlerine girişemeyeceklerini, üyeleri için üniforma ve sürekli olarak dışarıda takılacak kolbağı ihdas edemeyeceklerini (m. 107) belirtmektedir.

SPK, siyasal partilerin, siyasal partilerle ilgili öteki kanunlar ve SPK'nun «Parti Yasaklamaları» kısmı dışında kalan hükümlerine aykırı bir durumda olmalarını da gözönünde tutmaktadır. Böyle durumlarda, Cumhuriyet Başsavcılığınca Anayasa Mahkemesi'nin iddiayı yerinde görüp ihtarda bulunmasına karşın, partinin aykırılığı gidermemesi, bir parti kapatma nedeni olabilecektir.

Kanımızca, SPK'nun 113. maddesi, Anayasa'nın siyasal partilere tanıdığı güvenceye aykırıdır: Herhangi bir kanunun ya da SPK'nun parti yasaklamaları ile ilgili olmayan hükümlerine karşıtlığın yaptırımı, parti kapatılması olamaz, olmamalı.

KANUNSUZ SİYASAL FAALİYETLERE ODAK OLMA

Bir siyasal partinin yasaklanması için, Anayasamıza göre, o partinin tüzük, program ve faaliyetlerinin «demokratik ve lâik Cumhuriyet ilkeleri»ne, ya da «devletin ülkesi ve milletiyle bölünmezliği esası»na aykırı olması gerekir. SPK ise, daha önce de belirttiğimiz gibi, Anayasa'nın düzenlemesini yorumlayarak **«belirli amaçları güden»** siyasal partilerin yasaklanacağını öngörmekte.

Yasaklama için bu amacın gerçekleşmiş olması gerekmez. Partinin tüzük, program ya da faaliyetleri ile bu amacı güttüğünün anlaşılmış olması yeter. Çünkü, demokratik düzeni yıkan bir partinin kapatılması olanağı zaten ortadan kalkar.

Anayasamız, siyasal partilerin tüzük, program ve falaiyetlerinin belirli ilkelere uygun olmasını emrederken, bunların her birinin bütününü kasdetmiştir. Bizce, tüzük ya da programın bir maddesi ya da partinin bütününe maledilemeyecek bir faaliyet, parti yasaklama nedeni olarak görülmemelidir.

Bir partiyi yasaklamak için belirli bir amacın güdülmesi yeterli sayılınca, bu amacın dar bir biçimde yorumlanması gerekecek. Ve bu amaca yönelen faaliyetlerin de –ister istemez– **«belirli bir yoğunluğa»** varması aranacak.

> Federal Alman Anayasa Mahkemesi, bu amacın, **«aktif olarak savaşçı ve saldırgan bir tutum»**un ifadesi olmasını arıyor. SPK'muz, 112. maddesinde, bu anlayışa yakın bir görüşle, **«kanunsuz siyasal faaliyetlere mihrak (odak) olma»**dan bahsediyor. «Mihrak olma» ise, aynı maddeye göre, kanunsuz eylemlerin o partinin üyelerince «yoğun olarak» işlenmiş olmasına ve bu durumun da o partinin merkez organları ya da TBMM'ndeki gruplarınca uygun karşılanmış bulunmasına bağlı[3].

111. madde hükmü de, yasaklanan tutumun, parti tüzük ya da programı ile, ya da en önemli organlarınca benimsenmesini partiyi kapatma nedeni olarak görmektedir.

Buna göre, Anayasa Mahkemesi'nce bir siyasal parti hakkında kapatma kararı:

1. «Parti tüzüğünün ya da programı»nın ya da partinin faaliyetlerini düzenleyen ve yetkili parti organları ya da mercilerince yürürlüğe konulmuş olan «öteki parti mevzuatı»nın, bu kanunun dördüncü kısmında yer alan maddeler hükümlerine aykırı olması (Bend 1);

2. Parti genel kongresince ya da merkez karar organı ya da merkez yönetim organı ya da TBMM'ndeki grupların genel kurullarınca, bu kanunun dördüncü kısmında yer alan hükümlere aykırı «karar» alınması ya da «genelge ya da bildiriler» yayınlanması durumunda verilir (Bend 2)[4].

---

3) Kavramın, Türkiye'deaki faşist gelişmelere uygulanışı bakımından şu ilginç yazılara bkz. Orhan APAYDIN, Mihrak, Cumhuriyet, 23.2.1977; aynı yazarın, Neyi Bekliyorlar? Cumhuriyet, 10.10.1978.

4) Anayasa Mahkemesi, «genelge» ya da «bildiri» kavramlarının kapsamını hayli geniş tutmakta; örneğin, bir «faaliyet raporu» da bu nitelikte görülebilecek. Nitekim, Anayasa Mahkemesi, 1971 yılında Millî Nizam Partisi ile Türkiye İşçi Partisi hakkında kapatma kararlarını verirken, SPK'nun 111. maddesinin 2. bendine dayanmıştı. Millî Nizam Partisi'nin Birinci Büyük Kongrece oybirliği ile onaylanan faaliyet raporunun ve Türkiye İşçi Partisi'nin Dördüncü Kongre kararının, 111. maddenin 2. bendinin kapsamına girdiği sonucuna varılarak kapatma kararları verilmişti (Bkz. Millî Nizam Partisi hakkındaki karar için, AMKD, sy. 9, s. 3-71; Türkiye İşçi Partisi hakkındaki karar için, AMKD sy. 9, s. 80-81).

Bu sayılan organlar dışındaki parti organ, merci, kurul ve üyelerinin faaliyetlerinin parti yasaklamalarına aykırı olması halinde, 111. maddesinin 3. bendi, başka bir usul uyguluyor: Bu durumda, Cumhuriyet Başsavcılığı, bu organ, kurul ya da mercinin işten elçektirilmesini ya da üyenin ihracını partiden isteyebilir. Parti, bu isteme karşı, – Yargıtay Ceza Dairesi Başkanlarından kurulu – «Parti Yasaklamaları İnceleme Kurulu»na başvurabilir. Bu kurulun, partinin itirazını reddetmesi halinde parti, Cumhuriyet Başsavcılığının istemini yerine getirmek zorundadır. Aksi takdirde, açılacak dava sonucunda Anayasa Mahkemesi iddiayı yerinde görürse, parti kapatılır.

Belirtmek gerekir ki, Cumhuriyet Başsavcılığı ile Parrti Yasaklamaları İnceleme Kurulu'na, partilere geniş ölçüde müdahale olanağı verilmesi, partilerin özgür kuruluşlar olması ilkesini ihlâl etmektedir. Bu nedenle, partilerin anayasal güvencesi zedelenmiştir.

SPK'muzun belirli amaçları güden partileri yasaklaması, amaç kavramı üzerinde durmamızı gerektirmektedir. Bir siyasal partinin, demokratik ve lâik Cumhuriyet ilkelerine ya da devletin ülkesi ve milletiyle bölünmezliği esasına aykırı bir amaç güttüğü, program, tüzük ve faaliyetlerinden anlaşılır. Partinin yayınladığı bildiriler, her türlü propaganda faaliyetleri, gösteriler, toplantı ve konferanslar, parti içi eğitim çalışmaları, partinin resmî açıklama ve yayınları parti içi faaliyetleri arasındadır. Federal Alman Anayasa Mahkemesi, parti faaliyetlerini saydıktan sonra, bir partinin Anayasa'ya aykırı bir amaç güttüğünün, o partinin **«siyasal üslubunun bütününden»** anlaşılacağını belirtiyor.

Parti amacının mutlaka yazılı olarak bulunması ya da fotograf, ses kayıt cihazı, vb. ile saptanmış olması gerekmez. Böylece, gizli amaç, ya da önce yazılı olarak saptanan amacın sonra fiilen değiştirilmesi – tanıtlanabildikleri takdirde – partinin yasaklanmasında kanıt olabilir.

SİYASAL PARTİLERİN KAPATILMASI YÖNTEMİ VE SONUÇLARI

Çok partili demokrasilerde, siyasal partileri kapatma yetkisini yürütme organına, giderek hükümete tanımak pek tehlikeli.

Partilerin derneklerden farklı bir önem taşımalarından dolayı, bu yetkiyi alelâde mahkemelere tanımak da haklı itirazlara yol açacaktır. En iyisi, **Anayasa Mahkemesi**'ni görevlendirmek bu konuda.

Federal Alman Anayasası, bu yolda çözmüştür sorunu.

1961 Anayasası da.

Siyasal partilere tanınan bu ayrıcalık, bir güvence aynı zamanda.

Parlamentoda temsil edilsin ya da edilmesin, bütün partilerin davranışlarının kanunlara uygunluğunun denetiminde, Anayasa Mahkemesi'nin **«münhasır yetkisi ve denetimi»** vardır.

Siyasal parti tüzel kişiliğine yöneltilen suçlamaların yargılanması, Anayasa Mahkemesi'nden başka yargı organlarının dışında kalır. 1960 öncesinde olduğu gibi, siyasal partilerin, Anayasa Mahkemesi dışındaki organlarca kapatılmaları ya da parti tüzel kişiliğinin çalışmalarından ötürü parti liderlerinin tutuklanmaları gibi işlemler, 1961 Anayasasının kurduğu demokratik rejimde olanaksızdır.

Siyasal partilerin belgelerine el konma işlemi de, Anayasa Mahkemesinde açılacak bir dava sırasında, ancak Anayasa Mahkemesinin vereceği kararla mümkündür[5].

Federal Almanya'da, bir partinin kapatılması için Anayasa Mahkemesi'nde dava açmak hakkına, yalnız Federal Meclis, Federal Şûra ile Federal Hükümet sahip; yani, siyasal organlarda bu hak.

Türk kanun koyucusu ise, bu konuda daha isabetli davranarak, siyasal partilerin yasaklanması için dava açma yetkisini yalnızca **Cumhuriyet Başsavcılığı**'na tanımış.

Cumhuriyet Başsavcılığı, bu yetkiyi, «kendiliğinden» kullanır.

Ancak, Adalet Bakanlığı ile, belli koşullara sahip bir siyasal partinin yazılı istemleri üzerine de açılabiliyor dava (SPK, m. 11, bend 2. 3). Ne var ki, her iki durumda da, davanın bir parlamento seçimine rastlamaması gerek (SPK, m. 110, bend 4).

5) Orhan APAYDİN, Partiler Anayasanın Güvencesi Altındadır, Cumhuriyet, 22 Kasım 1975.

Partilerin yasaklanması davası, Anayasa Mahkemesi'nde **«duruşmalı»** olarak görülüyor (SPK, m. 108/4).

Anayasa Mahkemesi'nin verdiği karar kesindir.

Ve kararla birlikte, kapatılan partinin bütün malları Hazine'ye geçer (SPK, m. 115/1).

Bir partinin Anayasa Mahkemesi'nce kapatılması ile o partinin parlamentodaki üyelerinin parlamenterlik sıfatları «kendiliğinden» ortadan kalkar mı?

Federal Alman Anayasa Mahkemesi, «Sosyalist Rayh Partisi» ile «Alman Komünist Partisi» hakkındaki kapatma kararlarını verirken, her iki partinin parlamento üyelerinin parlamenterlik sıfatlarının da düşmesine hükmetmişti.

Türk anayasa hukukundaki çözüm farklı olacaktır: Anayasa'nın 76. maddesi uyarınca, TBMM üyeleri bütün bir ulusun temsilcileridirler. Öte yandan, parlamento üyeliğinin düşmesi ayrı bir konu olup, Anayasa'nın 80. maddesinde ve yasama meclisleri içtüzüklerinde belirtilen koşullarda, ancak bağlı oldukları yasama meclislerinin kararına bağlıdır. Bu bakımdan, bizde, bir partinin Anayasa Mahkemesi'nce kapatılması ile, o partinin TBMM'ndeki üyelerinin parlamenterlik sıfatları kendiliğinden ortadan kalkmaz; bu üyeler, parlamenterlik sıfatlarını, «partisiz» olarak sürdürürler partinin kapatılmasından sonra.

KAYNAKLAR

BORAN, Behice / FERTAN, Necla, İki Açıdan Türkiye İşçi Partisi Davası, İst. 1975.

FABRE, Michel - Henry, Anayasal Rejim Ne Demektir? AHF D, 1968, c. XXV, sy. 3-4, s. 85-90.

PERİNÇEK, Doğu, Türkiye'de Siyasî Partilerin İç Düzeni ve Yasaklanması Rejimi, Ank. 1968.

PERİNÇEK, Doğu, Federal Almanya'da Sosyalist Reich Partisinin (SPR) Yasaklanması, AHFD, 1968, c. XXV, sy. 3-4, s. 273-286.

TEZİÇ, Erdoğan, Siyasî Partiler (Partilerin Hukukî Rejimi ve Türkiye'de Partiler), İst. 1976.

V

YASAMA

Devlet, toplumdaki ilişkileri düzelemek amacıyla, çeşitli faaliyetlerde bulunur.

Birtakım hukuksal işlemler ve hukuksal sonuç doğuran eylemler halinde ortaya çıkan bu faaliyetlere **devletin işlevleri** denir. Ve bunları, devlet adına, birtakım kişiler ve heyetler yapar. Onlara da **devletin organları** adı verilir.

Devlet faaliyetleri, aslında çok çeşitlidir; çağımızda gitgide artmaktadır da bu çeşitlilik. Ne var ki, bu faaliyetler, hukukî bakımdan, hep belirli hukuksal işlemler ve eylemler biçiminde görülmektedir.

Devletin sahip olduğu yetkilerin bütününe, yani egemenliğine dayanan hukuksal faaliyetleri, -Aristo'dan beri kabul edilen klasik bir ayırıma göre- üç gurupta toplanır: **Yasama, yürütme ve yargılama.** Bu işlevleri devlet organları arasında paylaştırmak, en önemli sorunlarından biridir anayasa hukukunun.

Önce, ne anlaşılır bu işlevlerden?

Ve «yasama»nın yeri nedir bunlar arasında?

Aslında yasama deyince, **genel, nesnel ve emredici hukuk kuralları koyan işlev** anlaşılır. Böylece, yasama işlevi, esas olarak, hukukun ortaya çıkmasını, oluşmasını sağlayan bir faaliyettir: Kanunlar, tüzükler, yönetmelikler, kararnameler, bütün bu genel ve nesnel hukuk kuralları koyan işlemler, yasama faaliyetine girer.

Ne var ki, bunların hepsini, devlette, tek bir organın yapması olanaksız olduğundan, içlerinden en önemlisi olan **«kanunlar»**ı yapma yetkisi parlamentoya, yani yasama organına; ötekiler de yürütme organına bırakılır. Örneğin, bizim Anayasamıza göre böyledir.

Ama şu da var: Yasama organının, adına bakarak, yasama işlemleri içinde en önemlisi olan kanunları yapmaktan başka görevi olmadığı sanılmasın; yasama organı, gerçek anlamıyla yasama kavramına girmeyen birtakım işlemler de yapar: Örneğin, bir parlamento üyesinin dokunulmazlığının kaldırılması, dahi

da önemlisi yürütme organının denetlenmesi, parlamentoların yetkisinde. Şu var ki, bütün bu konulardaki faaliyet ve işlemler, bir yasama organı işlemidir, ama bir «yasama» değildir.

Yürütme deyince, ilke olarak, hukukun oluşmasını değil, **hukukun uygulanmasını,** giderek **gerçekleşmesini** sağlayan bir işlev anlaşılır.

Yürütme, bu anlamda, birtakım «bireysel» ve «öznel» işlemler ve eylemler halinde görülür. Daha önce yasama faaliyeti ile ortaya konmuş genel ve nesnel hukuk kurallarına dayanarak, örneğin bir kimse hakkında vergi tahakkuk ettirilmesi, bir kimsenin memur olarak atanması, ya da askere alınması, giderek günlük ve teknik kamu hizmetlerinin yapılması, yürütme faaliyetine girer.

Son olarak, **yargı** deyince de, bir dava ya da uyuşmazlık üzerine olsun ya da olmasın, **bir durumun ya da işlemin hukuka uygun olup olmadığının saptanması** ve **yaptırımının belirlenmesi** faaliyeti anlaşılır.

Yargı işlevi, esas olarak **mahkemelerce** yerine getirilir.

Bizim Anayasamızda da, devletin hukuksal faaliyetleri, bu biçimde birbirinden ayrılmış ve üç organa verilmiştir.

Modern devlette, yasama faaliyeti, **meclisler,** daha geniş bir adlandırmayla **parlamentolarca** yerine getirilir.

Meclisler, -komitelerden farklı olarak- çok sayıda kişilerden oluşan **temsilî nitelikte** organlardır; üyelerinin tümü -ya da hiç olmazsa çok büyük bir bölümü- seçimden, yani halk yeğlemesinden geçen kimselerdir. Devlet organları içinde «meclislerin üstünlüğü» de işte bundan doğmuştur.

Bizde, ilk parlamento 1876 yılında kuruluyor ama, başlarda yürütme üstün durumdadır. Yasama ile yürütme organları arasındaki denge, gerçi İkinci Meşrutiyet'teki anayasa değişiklikleriyle meclis lehine değişecektir; ama meclis üstünlüğü, ilke olarak, asıl Ulusal Kurtuluş Savaşı döneminde gerçekleşecektir. 1921 Anayasası, üstelik «meclis hukumeti» sistemini de kabul ederek, 23 Nisan 1920'de toplanan TBMM'nin temelini attığı meclis üstünlüğü geleneğini anayasallaştırır. 1924 Anayasası, Ulusal Kurtuluş Hareketi'yle kurulan bu geleneği devralır. Ne var ki, çok partili uygulamanın özellikle 1950-1960 döneminde, o zamanki Demokrat Parti'nin parlamento çoğunluğuyla parla-

mentoyu aynı şey sayması, ilkenin yozlaştırılmasına yol açar.

1961 Anayasası, -biraz da buna tepki olarak- TBMM'ni, egemenliği kullanan tek organ olmaktan çıkarır. Gerçi, yasama yetkisi, yine TBMM'nindir; ve bu yetki devredilemez (m. 5). Ama, TBMM, egemenliğin kullanılışında, **«yetkili organlardan biri»**dir yalnızca. Ne var ki, Anayasa yürütmeye **«kanunlar çerçevesinde»** yerine getirilen bir **«görev»** olarak bakmakla (m. 6), -Türkiye'de Kurtuluş Savaşı'ndan beri yaşayan bir geleneğin etkisiyle- yasama organına, yürütmeye oranla, -yine de- bir üstünlük tanımış bulunmaktadır.

Ancak, siyasal parti mekanizması içinde değerlendirilecek olursa, bütün parlamenter rejimlerde görülen, yasama organındaki çoğunluk ile yürütme arasındaki aynılığı gözden uzak tutmamalı. 1961 Anayasası'nda, yasama ile yürütme aynı noktaya dayanmakta: **Millet Meclisindeki çoğunluk.**

BÖLÜM I

YASAMANIN KURULUŞU

Yasama, önce kuruluşu, bir başka deyişle, örgütlenişi bakımından, anayasa hukukunun karşısına çeşitil sorunlar çıkarmakta.

Aşağıda bu sorunlar üzerinde duracağız.

I

SİYASAL TEMSİLİN KAYNAKLARI VE GELİŞMESİ

Yasama faaliyetinin içinde oluştuğu meclis ya da meclisler, her şeyden önce, **«temsilî»** organlardır. Bu temsil, **siyasal nitelikte** bir temsildir.

Nedir siyasal temsilden anlaşılan bugün?

Soruya, aydınlık bir yanıt verebilmek için, tarihsel kaynaklara inmek gerekiyor.

SİYASAL TEMSİLİN DOĞUŞU

Temsilî rejimin kaynakları, Orta Çağ'ın sonlarına doğru başlayan gelişmelerde bulunmaktadır. Bu gelişmeler ise, her şeyden önce, sözkonusu çağın sosyal tablosundaki bir büyük değişiklikle yakından ilgilidir.

Gerçekten, Batı Avrupa'da «feodal» dönemde, sosyal sınıflar, dövüşen soylular, dua eden rahipler ve çalışan köylüler ile serflerdir. Soylular ile rahipler, «ayrıcalıklı sınıfları» oluşturuyordu. Özgür köylüler ile serfler ise, –bütün değerleri yarattıkları halde– üretim araçlarına tam sahip olmadıkları gibi, hukuksal bakımdan öteki ayrıcalıklı sınıflardan aşağı durumdaydılar. Ayrıcalıklı sınıflar aynı zamanda toprağa sahip olan sınıflardır.

Ne var ki, başlarda idarî ve dinsel merkezler ya da tahkim edilmiş yerler olan kentler, yavaş yavaş –piyasa için üretimin ve böylece ticaretin canlanışına koşut olarak– gelişmeye başlarlar.

İşte, ticaretin ve zanaatların gelişmesi sonunda, kentlerde yeni bir sınıf ortaya çıkacaktır: Bu sınıf «burjuva sınıfı»dır. Orta Çağ'ın sonlarına doğru Batı'da kendini gösteren en önemli sosyal olay budur.

Burjuvaların serveti toprağa değil, kentlerde –daha henüz ilkel bir durumda olan– meta üretimine ve ticarete dayanır. Savaş sanatıyla uğraşmadıkları gibi, toprak sahibi de olmadıklarından, soyluların yararlandıkları hukuksal ayrıcalıklardan yararlanamamaktadırlar. Gelecekte toplumun sosyal yapısını değiştirecek olan sınıf, üretim tekniğinin gelişmesi sonucunda yeni üretim araçlarını elinde toplayan, işte bu burjuva sınıfı olacaktır.

13. yüzyılda başlayarak, Batı Avrupa'da **siyasal birliğe** ve **merkezileşmeye** doğru hızlı bir gelişme başlamıştır. Bu hızlı gelişme, özellikle Fransa ve İngiltere'de görülmektedir. İşte bu merkezleşmeye koşut olarak, önceleri soylular ve rahipler, daha sonraları burjuvalar, ayrı sınıflar halinde ve bölgelere göre toplanarak, –kralın da isteğiyle–, ilk **temsilî organların** (Fransa'da Etats Généraux, İngiltere'de Parlamento) kurulmasına yol açmışlardır. Ne var ki, İngiliz feodalitesi ile Fransız feodalitesi, birbirinden farklı bir biçimde yerleşip geliştiğinden, temsilî rejim de İngiltere ve Fransa'da değişik yollardan gelişeceklerdir.

Gerçekten, iktidar mücadelesi, Fransa'da, mutlak monarşiye karşı –burjuvazinin yönetiminde– Tiers Etat'ın başkaldırması biçiminde gelişmiş, soylularla kilise mensuplarının bir bölümü monarşinin yanında yer almışlardır. Bu durum, «1789 Devrimi»ne yol açmıştır. Oysa, İngiltere'nin feodal yapısının farklılığı ve soyluların büyük bir bölümünün burjuvaziyi desteklemesi, burjuvazinin iktidara gelişinin «aşamalı yol»dan ve büyük patlamalara meydan vermeden gerçekleşmesini sağlamıştır. Fransa'da 1789 Devrimi'yle gerçekleşen burjuva egemenliği, İngiltere'de 1642-1689 yılları arasında gerçekleşmiştir. Bu olaya koşut olarak da, Fransa'da 1789'da, İngiltere'de ise aşamalı biçimde, **«buyurucu vekâlet»**ten **«yeni temsil anlayışı»**na geçilmiştir[1]

1) Bu konu ile ilgili olarak bkz. Murat SARICA, Fransa ve İngiltere'de Emderici Vekâletten Yeni Temsil Anlayışına Geçiş, İst. 1969.

Buyurucu vekâlet, feodal yapıya uygun olarak, **bölgesel çıkarların temsilini** sağlamaktadır aslında. Öte yandan, vekillerin yasama yetkisine sahip olmayışları, seçmenlerden aldıkları talimatlara bağlı kalmalarını kolaylaştırmaktadır. Nitekim, çeşitli sınıfların vekillerinden oluşan meclislerin, danışma organı olmaktan çıkıp burjuvazinin egemen olduğu ve yasama yetkisini ele geçiren parlamentolar haline gelmeleriyle, buyurucu vekâletten yeni temsil anlayışına geçiş birlikte gerçekleşmiştir.

Nasıl buyurucu vekâlet, feodal toplum yapısının bir ürünü ise, yeni temsil anlayışına geçiş de burjuvazinin siyasal iktidarı ele geçirmesiyle yakından ilgilidir. Bu nedenle, yeni temsil anlayışına geçişte başrolü burjuvazi oynamıştır.

Burjuvazi ne istiyordu?

Çeşitli yollardan iktisadî üstünlüğü sağlayan burjuvazinin amacı, kendisinin sahip olmadığı hukuksal ayrıcalıkları ortadan kaldırmak, ayrıcalıksız halkın bütünü adına ve kendi hesabına siyasî iktidarı ele geçirmektir.

İngiltere'de burjuvazi, bu mücadelesinde, kendisine –eski düzenden gelen– ayrıcalıklı yardımcılar bulmuş, böylece «daha yumuşak» davranmak olanağını elde etmiştir. Fransa'da ise, burjuvazi, iktidara gelebilmek için, –kendini destekleyen halkla birlikte– ayrıcalıklılara karşı yoğun bir mücadeleye girdiğinden, iktidara sahip olma ve onu kullanma konusunda «radikal görüşler» getirmiştir.

18. yüzyılda, devlet iktidarıyla ilgili, özellikle iktidarın kullanılması ve temsil konularında farklı sonuçlar doğuran iki kuram ön plâna çıkmış ve günümüze değin temsil anlayışını etkileyen bir güç göstermişlerdir: Bunlar, **«millî egemenlik»** ile **«halk egemenliği»** kuramlarıdır. Her iki kuramda, soyut bir halk anlayışından hareket etmekle birlikte, iktidarın kullanılışı birbirinden farklı olmaktadır.

Millî Egemenlik kuramı, iktidarın kullanılmasını, istediği gibi sınırlayabileceği bir seçmen kitlesinin seçtiği, ancak hiçbir biçimde talimat veremeyeceği temsilcilere bırakmaktadır. Bu temsilciler, milletin ne istediğini bulup çıkarabilecek nitelikte, doğrudan doğruya kamu yararını düşünen kimselerdir. Seçmenlerce et-

kilenme olanakları -olabildiğince- sınırlanmıştır. Ancak, seçimden seçime halkın önüne çıkıp hesap verir temsilciler; halkın doğrudan doğruya yasamaya katılması ya da çeşitli örgütler kurması, temsilcilerden hesap sorabilmesi ve azınlıkların temsil edilmesi, bu anlayışa yabancıdır. Temsilci, hukuk açısından soyut, toplum içinde yaşamakta olanların dışında, gelmiş ve gelecek kuşakları da kapsayıcı bir biçimde anlaşılınca, toplum içindeki bireylerin temsilciye herhangi bir biçimde karışmaları, temsili sisteme aykırı düşmektedir.

Oysa, **halk egemenliği** kuramına göre, iktidar, toplumu oluşturan bireylerindir ve bireyler bu haklarını devredemezler.

Soyut bir yurttaş kavramından hareket eden 18. yüzyıl liberal burjuva düşüncesi, «halk egemenliği» kuramını kendi çıkarlarına uygun bulmamıştır; çünkü, toplumun bütün bireylerinin iktidar üzerinde pay sahibi oluşu ve bu sahiplikten doğan haklarını kullanmaları, onları günlük yaşam koşullarının oluşturduğu farklılaşmaları hemen yasama meclisine yansıtmaları tehlikesini doğuracaktı. Aslında, halk da, o tarihlerde, bu kuramın öngördüğü biçimde iktidarı kullanabilecek bilince ulaşamamıştır. Onun içindir ki, bu görüş, ileri bir demokrasiyi gerçekleştirme eğilimine karşın, o günün iktisadî ve sosyal gerçekleri karşısında «ütopya» olarak nitelendirilmiştir. Ama, yine de, her ütopya gibi, ilerisi için bir çıkış yolu, geleceğin ilk habercisi olma görevini yerine getirmiştir.

İşte, Fransa'da -«millî egemenlik» kuramına dayanılarak- 1789 Devrimi'yle, İngiltere'de ise, 18. yüzyılın başına değin süren aşamalı ve daha çok pragmatik yoldan **yeni temsil anlayışına** geçilmiştir. Bu temsil anlayışına göre, temsilciler, Fransa'da milleti temsil ettikleri için, İngiltere'de ise, İngiliz halkının yararına daha iyi hizmet edebilmek için bağımsızdırlar, kimseden talimat almazlar. Yeni temsil anlayışı, seçmenlerin seçim sırasında ve seçimden sonra temsilcilere talimat vermelerini ve temsilcileri azletmelerini önlemektedir. Bu anlayışına göre, seçim, temsilcilerin saptanmasından başka bir şey değildir. İngiltere'de temsilcilerin yetkileri -genellikle- örf ve âdetle, Fransa'da ise anayasayla sınırlandırılmıştır ve temsilcilerin «millet»i temsil ettikleri de anayasada belirtilmiştir.

Bu açıklamalardan anlaşılacağı gibi, temsil ilişkisiyle toplu-

mun sosyal yapısı arasında yakın bir bağ vardır; ve iktisadî üstünlüğü sağlayan sınıf, siyasal iktidarı ele geçirirken, temsil anlayışını da kendi iktidarını sürdürmek ve güçlendirmek amacıyla biçimlendirmektedir. Toplumun feodal yapısına ve mutlak monarşiye karşı çıkan burjuvazinin siyasal iktidarı ele geçirmesile, temsil konusundaki dönüşümün aynı zamanda meydana gelmesi bir rastlantı değildir. Nitekim, buyurucu vekâletten yeni temsil anlayışına geçişte olduğu gibi, temsil anlayışının, burjuvazinin siyasal iktidarı alışından günümüze değin geçirdiği değişiklikler ve gelişme yönü de, sosyal yapıyla temsil arasındaki bağlılığı doğrulamaktadır.

Siyasal temsilde bugün varılmış olan nokta nedir?

Burjuvazi, kendi iktidarını pekiştirmek için getirdiği temsil anlayışıyla, temsilcilerin bağımsızlığı ve seçilecek olan en iyilerin kendi başlarına kamu yararının ne olduğunu bulup çıkarmaları gerektiği formülüne dayanmıştır. Oysa, burjuvazinin karşısına yavaş yavaş **işçi sınıfının** çıkması, kendi siyasal partisi içinde örgütlenmesi ve devlet yönetimine katılmak istemesi, temsil anlayışını -dolaylı yollardan- etkilemiş, böylece **çeşitli grupların, sınıfların çıkarlarının temsiline**, başka bir deyişle, günlük yaşamı içindeki **somut insanın temsiline** geçilmiştir.

Bugün, başta temsilî rejimin kurucuları olan Fransa ve İngiltere olmak üzere, çağdaş Batı demokrasisinin amacı, yalnızca yönetici bir çoğunluğu sağlamak değil, aynı zamanda toplum içindeki çeşitli çıkarların da parlamento içinde temsilini gerçekleştirmektir. Kapitalist düzende, demokrasi, **«sınıflararası bir denge rejimi»**dir. Öyle olduğu için de, kapitalist üretim ilişkileri içinde bulunduğu halde, iktidarın kullanılması konusunda sınıflararası bir dengenin kurulmasını, giderek işçi sınıfının temsilini, -çeşitli yollarla- engelleyen rejimlere demokrasi denilemez.

II

SEÇİM VE SEÇİM SİSTEMLERİ

Siyasal temsil, demokrasilerde bir başka kurumun varlığını gerektiriyor ki, o da **«seçim»**dir. Aslında, seçim kurumunun gelişmesi, özellikle parlamentoların doğuşu ve gelişimiyle bir ko-

şutluk gösterir. Burjuvazinin, soylulara karşı mücadelesinin parlamentolara önem kazandırması, seçim ve onunla ilgili sorunları da ön plâna çıkarmıştır.

ÇEŞİTLİ SORUNLAR

– İlk önemli sorun şu olmuştur: **Kimlerin** oy hakkı olacaktır?

Başlarda, oy verme hakkına sahip olanlar «dar ve sınırlı bir kesim» iken, sonradan demokratik gelişmelerin gitgide yoğunluk kazanmasıyla, oy verenlerin dar çemberi genişlemiş ve –ilke olarak– «tüm yurttaşlar»a oy hakkı tanınmıştır. Bu bakımdan gelişme, **«sınırlı oy»**dan **«genel oy»**a doğru olmuştur. Bugün, seçimlerde genel oy ilkesini kabul etmeyen bir rejim demokratik değildir.

Ve yer yer milletlerarası güvencelere de kavuşturulmuş olduğunu görüyoruz bu ilkenin. Örneğin, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nde böyledir.

– İkinci sorun, **seçim yetkisinin hukuksal nitelikleri** noktasında kendini göstermiştir.

Bugün, demokrasilerde, seçim yetkisi, hukuksal nitelikleri bakımından «bireysel», «kişiye bağlı», «serbest», «eşit» ve «gizli» olarak kullanılan bir yetkidir.

Bugünkü Türk seçim mevzuatı da, seçim yetkisi için bu nitelikleri kabul etmektedir.

– Bir başka sorun, oy verme usulleri noktasında ortaya çıkmıştır: Seçimler, **«tek dereceli»** mi, **«iki dereceli»** mi olacaktır?

Seçmenlerin, temsilcilerini doğrudan doğruya kendilerinin seçmeleri halinde, «tek dereceli» seçim sözkonusudur; bunu, kendileri değil de, kendi seçecekleri ikinci derecede seçmenlere bırakırlarsa, «iki dereceli» seçim sözkonusu olur.

Demokrasilerde gelişme, «tek dereceli» seçim usulünün kabul edilmesi yönünde olmuştur. Nitekim, bizde de, milletvekilleri seçimi, 1946'ya değin «iki dereceli» iken, bu tarihden sonra «tek dereceli» olmuştur. 1961 Anayasası da «tek dereceli» seçim esasını kabul etmiştir (m. 55/2).

Oy verme usullerinde ortaya çıkan bir **«tek adlı»**, ya da **«dis-**

teli oy usulü» sorunu var. Oldukça geniş seçim bölgeleri saptanarak, onlardan her biri üzerinde yaşayan yurttaşlarla orantılı olarak, birden fazla temsilci seçilmesi usulüne «listeli seçim»; ülkeyi pek çok sayıda seçim bölgelerine ayırıp her biri üzerinde yaşayan seçmenlere bir tek temsilci seçtirmeye ise «tek adlı seçim» usulü denir. İkinci usul, bugün İngiltere'de uygulanmaktadır. Türkiye'de ise, uygulama, öteden beri, «liste usulü»ne sadık kalmıştır.

– Seçimlerle ilgili çok daha önemli bir sorun, **«seçim sistemi»** ile ilgili olanı.

NASIL BİR SEÇİM SİSTEMİ?

Bu konuda genellikle iki sistem çatışır: **Çoğunluk sistemi** ile **nisbî temsil sistemi**[2].

20. yüzyıl başlarına değin, –hemen– bütün seçim kanunlarında değişik biçimlerde kabul edilen, çoğunluk sistemi olur. Bu sistem, **verilen oyların çoğunluğunu alan adayın ya da partinin o seçim bölgesinde kazanmış, daha az oy alanın ise kaybetmiş sayılması** kuralına dayanıyor. Böylece bu sistemde, belli bir seçim çevresinden çıkacak bütün temsilcilerin, yalnız oyların çokluğunu kazanan partinin adaylarından olması gerekiyor.

Çoğunluk sistemi başlıca iki biçimde uygulanıyor:

– **«Salt çoğunluk»** ya da **«çok turlu çoğunluk»** sisteminde, seçime katılan adaylardan biri, yarıdan bir fazla oy almış olmak koşulu ile seçimi kazanmış, öteki adaylar ise kaybetmiş sayılır. Örneğin, seçim sandıklarından 20.000 geçerli oy çıkan bir seçim çevresinde, seçime katılan adaylardan biri en az 10.001 oy alabilmiş ise, seçimi kazanmış olur. Hiçbirinin bu sayıyı tutturamamaları durumunda seçim yinelenir. Buna da «ballotaj» denir. İkinci kez de salt çoğunluk elde edilemezse, oylamayı bir üçüncü kez yinelemek mümkün. Ne var ki, belirli bir sayıda yinelemeden sonra, artık salt çoğunluk aranmayarak görece çoğunlukla yetinilir.

Bu sisteme, bugün, Fransız ve SSCB seçim mevzuatında rastlanmaktadır.

– **«Nisbî çoğunluk»** ya da **«tek turlu çoğunluk»** sisteminde ise, kazanılan oy sayısının, öteki adaylardan her birinin kazandığından fazla olması seçilebilmek için yetmektedir. Örneğin, 4 temsilci çıkaracak olan bir seçim çevresinde, sandıklardan 20.000

2) Bu konuda özellikle bkz. Erdoğan TEZİÇ, Seçim Sistemleri, İst. 1967.

geçerli oy çıkmış ve bunların 9.000'i (A), 7.000'i (B), 4.000'i ise (C) partisine verilmiş olsun. Bu durumda, ötekilere oranla en çok oy kazanmış bulunan (A) partisi, temsilcilikleri kazanmış sayılacaktır.

Bu sistem, İngiltere'de «dar bölge sistemi» ile beraber uygulanmaktadır.

Çoğunluk sistemi, birbirinden ayrı iktisadî, sosyal ve siyasal düşünceleri temsil eden çeşitli partilerin bulunduğu ülkelerde pek adaletsiz sonuçlar doğurmaktadır. Gerçekten, bu sistem, toplumda azınlıktaki düşüncelere, hattâ seçmenlerin yarısından bir noksan olan güçlü azınlıklara bile temsil olanağını vermemektedir. Böylece, parlamentoda, görünüşte çoğunlukta olan bir partinin, gerçekte toplumun çoğunluğunu temsil edememesi gibi bir tablo ortaya çıkmaktadır. Daha da kötüsü, özellikle demokratik geleneklerin yeter derecede kurulmamış, hak ve özgürlükleri güvence altına alacak frenleyici ve kurumlaşmış denetim mekanizmalarının bulunmadığı ülkelerde, çoğunluğu ele geçiren bir parti, giderek iktidarı kötüye kullanma olanaklarını rahatlıkla bulabilmektedir.

Türkiye, 1950-1960 arasındaki Demokrat Parti iktidarı zamanında bunu görmüş ve yaşamıştır.

İşte, çoğunluk sisteminin uyandırdığı tepkilerdir ki, «nisbî temsil sistemi»ni doğurmuştur. Bugün, ABD ile İngiltere dışındaki birçok ülkelerde bu sistem uygulanır.

Nisbî temsil sistemi, bir seçime katılan bütün partilere, **aldıkları oy oranında** parlamentoda temsil olunma olanağını sağlayan bir sistemdir.

Bu sistem, parti enflasyonuna, giderek hükümet istikrarsızlığına yol açmak gibi bazı sakıncaları taşısa da, daha âdil, genel oy'un anlamını daha çok yansıtan bir sistemdir. Daha da önemlisi, toplumda şimdilik azınlıkta olan, ama özünde dinamik ve devrimci düşüncelerin parlamentolarda seslerini duyurabilmelerine olanak veren tek sistem oluyor bu. Özellikle, «devrimci aranışlar» içinde olan geri kalmış ülkelerde bu sistemin yararı büyük.

III

TEK MECLİS Mİ? ÇİFT MECLİS Mİ?

Parlamento tek meclisli mi olmalı, yoksa çift meclisli mi?

20. yüzyılın başlarındaki hayli alevli tartışma konularından biri de buydu. Öyle ki, siyasal yaşam, bu konuda iki cepheye ayrılmıştı: Tek meclisten yana olanlarla çift meclisten yana olanlar.

Kıran kırana bir mücadeleydi aralarındaki.

Bugün o tartışmalar tavsamıştır. Ve -federal devletlerin dışında- çift meclisler, giderek ortadan kalkma, en azından etkilerini yitirme sürecine girmişlerdir.

Ne var ki, bu konuda bazı ayırımlar yapmak gerekiyor.

FEDERALİZM VE İKİNCİ MECLİS

Federal devletlerde, ikinci meclis, federal devlet yapısının doğal bir sonucudur. Başka bir deyişle, bir federal devlet, mutlaka çift meclisli bir parlamentoyu gerektirir.

Gerçekten, federal devlet, bir yandan yekpare tek bir millet gerçeğini yansıtır; öte yandan da, geniş bir özerkliği ellerinde tutan çeşitli üye - devletlerden oluşmuştur. İşte, federal kurumlar -ister istemez- bu çifte gerçeği dile getirirler. Böylece, federal parlamentoda da normal olarak iki meclis bulunur: Biri, federal devletin birliğinin simgesidir; tüm halkı ya da milleti temsil eder ve her üye devletin nüfusu ile orantılı bir temsildir bu. Öteki meclis ise, her üye devleti, devlet birimi olarak temsil eder; ve -nüfusu ne olursa olsun- her üye devletin birbirine eşit sayıda delegelerinden oluşur.

> Bununla beraber, bu eşitliğe, bazı federalizmlerde rastlanmıyor. Örneğin Sovyetler Birliği ile Federal Alman Cumhuriyeti'nde böyledir.

Bugün mevcut federal devletlerin çoğu çift meclislidir: Birleşik Amerika'da Kongre'de (ABD parlamentosunun adı) «Temsilciler Meclisi»nin yanında «Senato» vardır; İsviçre'de «Millî Konsey» ile «Devletler Konseyi» görülür; Sovyetler Birliği'nde, «Birlik Sovyeti» ile «Milliyetler Sovyeti» bulunuyor; son

olarak Federal Almanya'da da «Bundestag» ile «Bundesrat»...

GERİKALMIŞLIK VE ÇİFT MECLİS

Federalizmin getirdiği zorunluluğun dışında, çift meclis, bazan **tarihsel nedenlerin ürünü** oluyor. Örneğin, İngiltere'de böyle olmuştur.

> Gerçekten, İngiltere'de feodal düzende, daha 13. yüzyılda, önce **Magnum Concilium** denen ve krala bağlı lâik ve dinsel soylulardan kurulu bir meclis görülüyor. Bu Meclis, ilerde **Lordlar Kamarası** adını alacaktır. İngiliz parlamentarizminde ilk doğan meclis de bu oluyor. Daha sonra, kontluklarla, kent ve kasabaların temsilcilerinden oluşan bir ikinci meclis ortaya çıkıyor: **Avam Kamarası.**
>
> Ve böylece, parlamento tarihsel gelişimin bir ürünü olarak çift meclisli oluyor.

Ne var ki, demokrasiye doğru gelişmeler, tarihin ürünü olan «aristokratik» nitelikteki bu ikinci meclisleri, bazı ülkelerde ya ortadan kaldırdı (Norveç, Danimarka, İsveç, Finlandiya), ya yetkilerini gitgide azalttı (İngiltere'de olduğu gibi), ya da (Fransa ve Belçika'da olduğu gibi) demokratik –ya da yarı-demokratik– bir meclise dönüştürdü.

Demokratik gelişmelere karşın, çift meclis usulünün devam etmesi, liberal demokrasinin bir gereği olarak gösterilmiş ve –yandaşlarınca– şu kanıtlar ileri sürülmüştür: Çift meclis sistemi, parlamentoda «itidâl ve sükûn»u sağlar; «parlamento despotizmi»ne ya da «meclis saltanatı»na engel olur; kanunların «olgunluk ve yerindelik»ini sağlar; son olarak, parlamento ile hükümet arasındaki uzlaşmazlıkları yumuşatır.

Bütün bunlara karşın çift meclis sistemi, uygulamada, bir uzlaşmazlık kaynağı olmakta; kanunların yapılmasını geciktirmektedir. Özellikle, **«geri kalmış»** olup da, süratle kalkınma zorunluluğunda olan ülkelerde, parlamentoların çift meclisli olması, onları daha da çetin siyasal sorunlarla karşı karşıya bırakmaktadır. Hele, birinci meclisin aşırılıklarına karşı Anayasa Mahkemesi gibi «frenler»in kabul edildiği rejimlerde, ikinci bir meclisin varlığı daha da düşündürücü olmaktadır.

YENİ UYGULAMALAR

Yarım yüzyıldan beri, ikinci meclislerin bir başka yeni tipi ortaya çıkmıştır: **İktisadî ikinci meclisler.**

«Cografî» bir çerçeve içinde guruplandırılan seçmenlerin seçtiği birinci meclisin karşısında, **«korporatif»** ya da **«meslekî»** bir oylamaya göre seçilen bir meclis oluyor bu iktisadî meclisler.

Bu nitelikte ikinci meclisler, özellikle liberal demokrasilerin dışında doğmuş ve gelişmiştir. Başlıca iki biçimde rastlanıyor bunlara: Önce, **faşist rejimler,** siyasal temsili ortadan kaldırmak amacıyla bu tip bir uygulamaya gitmişlerdir; o rejimlerde, genellikle siyasal nitelikteki parlamentonun yerini, yalnız «meslekî» kökenli tek bir meclis almaktadır. İkinci olarak, **sosyalist** ya da **sosyalizan rejimler,** siyasal meclisin yanında, üreticilerin ve özellikle sendikaların temsilini sağlamak amacıyla bu tip ikinci meclisleri kabul ediyorlar. Burada –faşist uygulamanın tersine– siyasal meclis de devam etmektedir; örneğin, sosyalist Yugoslavya'da böyledir.

> **Yugoslavya'**da 1963 Anayasası, **Federal Meclis'**in karşısında, sanayi, tarım ve esnaf temsilcilerinden oluşan bir **«Üreticiler Meclisi»** kurmuştu. 1968 yılındaki değişiklikler sonucunda, bu Üreticiler Meclisi'nin yerine üç ayrı meclis kuruldu: İktisadî Meclis, Eğitim ve Kültür Meclisi, Sosyal Faaliyetler ve Sağlık Meclisi.
>
> Siyasal temsilin karşısında böyle iktisadî ve sosyal bir temsilin gerçekleştirilmesi, Yugoslav sosyalizmi'nin bir eğilimine bağlanıyor: Bürokrasiye tepki!

Sosyalist ya da sosyalizan rejimlerdeki gelişmelere az çok benzeyen uygulamalar, bazı Batı demokrasilerinde de görülüyor. Ne var ki, bu tipteki meclisler, oralarda «danışmacı» bir nitelik taşımakta.

IV

TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİM VE 1961 ANAYASASININ SİSTEMİ

1876 ANAYASASINDAN 1961 ANAYASASINA

Bizde ilk anayasa, **1876 Anayasası**, çift meclisli bir parlamento kurar: «Meclisi Umumî», «Heyeti Ayan» ile «Heyeti Mebusan»dan oluşuyordu (m. 42). «Heyeti Ayan»ın üyeleri padişahça atanıyor; «Heyeti Mebusan»ı ise yurttaşlar seçiyordu. Ayan Meclisi, Mebuslar Meclisi'nden daha ayrıcalıklı idi. Ama en ayrıcalıklı olan padişahın kendisi idi. Bu durum, İkinci Meşrutiyet'te değişecek, -1876 Anayasası'nda yapılan değişikliklerle- parlamento, hükümdara oranla, üstün duruma geçecektir; parlamento içinde de «Heyeti Mebusan».

1921 Anayasası «tek meclisli»dir. Sistemin (meclis hükümeti) kendisi ve tarihsel koşullar da onu gerektirmektedir. **1924 Anayasası,** meclis hükümeti sisteminden, parlamenter rejime doğru bir kayış yapar, ama tek meclisli parlamento esasını saklı tutar.

Çok partili yaşama geçtikten sonra, özellikle 1950-1960 yılları arasında, parlamentoda çoğunluğu ele geçiren ve sonuna değin de koruyan Demokrat Parti'nin antidemokratik davranışlarından, 1924 Anayasası sorumlu tutulurken, eksikliklerden biri olarak da ikinci bir meclisin bulunmayışı gösteriliyordu. Çift meclisli parlamento, o zamanki muhalefetin üzerinde ısrarla durduğu «kurtarıcı» kurumlardan biri olmuştur. Böylece, 27 Mayıs Hareketi'yle yeni bir Anayasa yapılmasına karar verilince, onun kuracağı parlamento -hiç kuşkusuz- «çift meclisli» olacaktı, daha doğrusu olmalıydı; yaygın düşünce bu idi, nitekim sonuç da öyle oldu.

1961 Anayasasının hazırlanışında ilk başlarda emeği geçen «İstanbul Bilim Komisyonu'nun hazırladığı Anayasa tasarısı, bu konuda bir başka özellik de taşıyor ve ikinci meclis için **«meslekî temsil»** esasını kabul ediyordu. Gerçekten bu tasarıda, ikinci meclisin (Cumhuriyet Senatosu) bir kısım «doğal» ve bir kısım da «atanan» üyelerinin yanı sıra, 2/3 üyeleri de, çeşitli meslek kuruluş-

ları arasından, bu kuruluşlarda en az on yıl çalışmış olanlarca –iki dereceli bir seçimle– seçiliyorlardı. Seçilebilmek için de, bu meslek kolunda yirmi yıl çalışmış olma koşulu aranıyordu.

Kurucu Meclis'te 1961 Anayasası hazırlanırken, ikinci meclisin böylesine bir «meslekî temsil» esasına dayandırılması –pek haklı olarak– uygun görülmemiş ve ikinci meclisin –hiç olmazsa– büyük bir çoğunluğunun «genel oy»dan çıkması esası kabul edilmiştir.

1961 ANAYASASININ SİSTEMİ

1961 Anayasasına göre, **«Türkiye Büyük Millet Meclisi, Millet Meclisi** ve **Cumhuriyet Senatosu'ndan** kurulmuştur» (m. 63/1).

–Millet Meclisi, **«genel oyla** seçilen **dört yüz elli milletvekilinden»** oluşur (m. 67). Böylece, Millet Meclisi'nin bütün üyeleri –Cumhuriyet Senatosu'nunkinden farklı olarak– halkça seçilir ve –nüfus ne kadar artarsa artsın– milletvekili sayısı sabit kalacaktır.

Anayasa, milletvekili seçilebilmek için birtakım koşullar aramaktadır (m. 68): **«Otuz yaşını doldurmak»** ve **«Türk olmak»** başta geliyor (m. 68/1).

Ayrıca, «Türkçe okuyup yazma bilmeyenler, kısıtlılar, yükümlü olmasına ve muaf bulunmamasına rağmen muvazzaf askerlik hizmetini yapmayanlar veya yapmış sayılmayanlar ve kamu hizmetlerinden yasaklılar ile ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giymiş olanlar ve –taksirli suçlar hariç olmak üzere– beş yıldan fazla hapis cezasıyla veya zimmet, ihtilâs, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtekârlık, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflâs gibi yüz kızartıcı suçlardan biriyle kesin olarak hüküm giymiş olanlar affa uğramış olsalar da milletvekili seçilemezler» (m. 68/2).

Aday olmak için «memurluktan çekilmiş olmak» şart değil (m. 68/3); ancak, **«hakimler** ile **subay, askerî memur** ve **astsubaylar,** mesleklerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve seçilemezler» (m. 68/4).

– Cumhuriyet Senatosu, Anayasaya göre, çeşitli kaynaklardan gelen üyelerden kuruluyor.

Başta, **«genel oyla seçilen yüz elli üye»** var (m. 70/1). Anayasa, böylece, ikinci meclisin büyük bir çoğunluğunu seçimden getiriyor. Ne var ki, seçilecek olanlarda, – milletvekili seçilme yeterliğine ek olarak – «kırk yaşını doldurmuş olmak» ve «yüksek öğretim yapmış bulunmak» gerekiyor.

Parlamentonun bir dalı için de olsa, yüksek öğrenim diploması aramak, Türkiye gibi tüm halka bu olanağı sağlamış olmaktan uzak bir ülkede, aslında «anti-demokratik» bir hüküm. Ne var ki, tahsili her şeyin temeli saymaya alışmış olan bürokrasi, Türkiye'de demokrasinin bunalımı ile parlamento üyelerinin diplomasızlığı arasında pek yakın bir ilişki gördüğü için, Anayasa yapılırken böyle bir hükmün benimsenmesine engel olunamazdı.

Cumhuriyet Senatosu'nu oluşturan ikinci gurup üyeler, **«Cumhurbaşkanınca seçilen on beş üye»**dir (m. 70/1). Ancak, Cumhurbaşkanınca seçilecek üyeler, çeşitli alanlarda «seçkin hizmetleriyle tanınmış» ve «kırk yaşını bitirmiş» kimselerden olur. Bunlardan en az 10'u «bağımsızlar» arasından seçilir (m. 72/2). Bu üyeler için, Anayasa, «yüksek öğrenim yapmış bulunma» koşulunu aramıyor.

Şu da önemli: Genellikle yüksek bir mevkide bulunmuş olmak; mutlaka «seçkin hizmetleriyle tanınmış» olmak için yeterli değil. **«Seçkin hizmet»**in ölçüsü apayrı; diplomaya bağlı olmadığı gibi, yüksek mevkiye de bağlı değil; (doğaldır ki, «oturaklı» olmakla hiç ilgisi yok).

Uygulamada, Cumhurbaşkanlarının bu noktaya pek dikkat etmedikleri görülüyor.

Son olarak, üçüncü gurup üyeler, «13 Aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı Kanun'un altında adları bulunan **Millî Birlik Komitesi Başkanı ve üyeleri ile eski Cumhurbaşkanları** (m. 70/2). Anayasa, **«tabiî üyeleri»** diyor onlar için. Tabiî üyeliğin bir «şeref üyeliği» niteliği taşıdığı da bir gerçek: Verdikleri söze bağlı kalarak, iktidarı yeni Anayasaya göre kurulmuş parlamentoya devredenlerle, Cumhurbaşkanı olarak, en mümtaz mevkilerden birinde devlete hizmet etmiş olan kimselere, bu hizmetlerinden dolayı Anayasa böyle bir pâye veriyor; ayrıca, Anayasa, «eski Cumhurbaşkanları» derken de, 1961 Anayasası'nın yürürlüğe

girmesinden önce ya da sonra Cumhurbaşkanlığı yapmış olma gibi bir ayırımı sözetmiş değil.

– Anayasa'ya göre, parlamentonun hangi dalı olursa olsun, tüm yurttaşların, kanunda gösterilen koşullara uygun olarak **seçme ve seçilme hakları** var (m. 55/1).

Seçmen olabilme yaşı da 21.

Ve seçimler, yine Anayasa'ya göre, **«serbest, eşit, gizli, tek dereceli genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına** göre yapılır (m. 55/2).

Seçim sistemimizde bir yenilik olarak, **«nisbî temsil»** usulü kabul edilmiş. Anayasa bunu açıkça belirtmiyor gerçi. Seçimlerle ilgili kanunlardan öğreniyoruz.

Ama Anayasa'nın getirdiği asıl önemli yenilik, «seçimlerin genel yönetim ve denetimi» ile ilgili: Seçimler, Anayasa'ya göre **«yargı organları»**nın genel yönetim ve denetimi altında yapılır (m. 75/1); «seçim güvenliği»ni[2a] sağlayanlar da onlar. Bunun için **«Yüksek Seçim Kurulu»** kurulmuş; ve ona bağlı seçim kurulları.

> Anayasa, Yüksek Seçim Kurulu'nun görevini, «seçimlerin başlamasından bitimine kadar, seçimin düzen içinde yönetimi ve dürüstlüğü ile ilgili bütün işlemleri yapma ve yaptırma, seçim süresince ve seçimden sonra seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzlukları, şikâyet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin seçim tutanaklarını kabul etme» diye saptamış (m. 75/1). Görüldüğü gibi yalnız «genel» değil, «yerel» seçimler ve seçimlerle ilgili tüm konular Yüksek Seçim Kurulu'nun yetki alanına giriyor[3].
>
> Kurul'un üyeleri, yine Anayasa'ya göre, Yargıtay ve Danıştay'ca, «kendi üyeleri arasından» seçiliyor (m. 75/3).

Yüksek Seçim Kurulu ve öteki seçim kurulları da içinde olmak üzere, seçimlerle ilgili tüm ayrıntıları, Anayasa, özel kanunlara bırakıyor. Ve şimdiye dek bu konuda üç kanun çıkarılmış[4].

2a) Bu kavramla ilgili olarak bkz. Orhan APAYDIN, Seçim Güvenliği, Cumhuriyet, 4 Ekim 1979.

3) Bu konuda özellikle bkz. Lütfi DURAN, Türkiye'de Seçimleri Kim Yönetir? Milliyet, 20.9.1979.

4) Bunlar da, 26.4.1961 tarihli ve 298 sayılı «Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun»; 24.5.1961 tarihli ve 304 sayılı «Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Seçimi Hakkında Kanun»; ve son olarak, 25.5.1961 tarihli ve 306 sayılı «Milletvekili Seçimi Kanunu».

1961 Anayasası ile çevresindeki kanunların, yasamanın kuruluşu ile ilgili bütün bu düzenlemelerinin değeri nedir? Hangi gereksinmelere, ne ölçüde yanıt vemiştir bu düzenlemeler?

– Akla ilk gelen **«çift meclisli»** parlamento oluyor.

1961 Anayasası'nda ikinci meclis, 1950-1960 döneminde, ezici çoğunlukların eline düşmüş tek bir meclisin ürkütücü ağırlığına karşı başvurulan bir çözümdü. Birinci meclis için fren rolünü oynayacak bir Anayasa Mahkemesi'nin de bulunacağı bir siyasal sistemde, ikinci bir meclise hiç de gerek yoktu aslında. Ne var ki, o günlerin koşullarında, «ikinci meclis olmasın» demek, neredeyse, «demokrasi olmasın» demek anlamına alınmaktaydı.

Bugün, aradan geçen yirmi yıla yakın bir süreden sonra, söylenecek olan o ki, Cumhuriyet Senatosu, kendisinden beklenen görevi yerine getiremediği gibi, hattâ tam tersine, sistemi tıkayan, işleyişini yavaşlatan bir engel olup çıkmıştır[5].

İkinci meclisten umulabilecek fazla bir yarar kalmamış gibidir.

Ayrıca, Türkiye gibi bir ülkede, böylesine sorunlar ortasında, içine seçim dışı üyelerin girdiği, yalnız yüksek öğrenim diploması taşıyanlara açık bir ikinci meclisin varlığını savunmak güçleşmiştir artık.

Ama şunu da belirtmeli: Yasama işlevinin yavaş gidişi, bir yerde, Cumhuriyet Senatosu'nun varlığından çok ötede, belki bütün parlamento üyelerine ve parlamentonun her iki kanadına ilişkin nedenlere dayanmakta.

Yeter sayısının salt çoğunluk oluşu gibi.

– Bir başka sorun, **«nisbî temsil»**le ilgili.

Türkiye'deki seçimlerin, 1965'teki istisna dışında sürekli bir biçimde hükümet etmeye yarayacak sağlam çoğunluklar doğurmadığı bir gerçek; nisbî temsil, bugünkü uygulanışıyla, ancak koalisyonlar doğurmakta, koalisyon hükümetleri de Türkiye'nin içinde bocaladığı çıkmazlar bakımından başlıca sorumlu sayılmaktadır.

Doğru ya da yanlış.

Yaygın olan düşünce, nisbî temsilin de, Anayasa gibi

5) Aynı düşüncede bkz. Mümtaz SOYSAL, Sistemde Çözüm... Milliyet, 11.9.1979; Yalçın DOĞAN, Senato ve Adaylar, Cumhuriyet, 9.9.1979.

Türkiye'nin sıkıntılarından sorumlu olduğu yolundadır.

Ancak, bunun böyle olması, ille de nisbî temsili bırakıp 1960 öncesinin çoğunluk sistemine dönmek gerektiği anlamına gelmez. İstanbul gibi bir ilde, birkaç binlik bir fark yüzünden kırk küsûr milletvekilliğini hep birden bir partiye aktaran ve parlamentoda ezici çoğunluklar yaratan bir sistemin, bugünün Türkiye'sine hiç de uygun düşmeyeceği açıktır.

Ama nisbî temsilin genel ilkelerinden ayrılmaksızın, belli bir yüzdenin üstünde oy almış partilere parlamentoda sağlam çoğunluklar sağlayan sistemler de bulunabilir. Ve vardır da böyle sistemler: Örneğin Yunanistan, nisbî temsille çoğunluk sistemini bağdaştırmayı bilmiş ve oyların salt çoğunluğu olmadan da sağlam iktidarlar kurabilmenin yollarını açmıştır.

Yalnız, bu gibi sistemleri denerken çok dikkatli davranmak gerekir; çünkü bunlar, Mussolini döneminin ünlü «Acerba Yaşası»nda olduğu gibi, faşizme gidişin basamak taşları olarak da kullanılabilir bazan.

Türkiye bakımından önemli olan, bir yandan sağlam çoğunluklar yaratırken, bir yandan da küçük partilerin ezilmesini ve yokedilmesini önleyen bir sistemin geliştirilmesidir.

Genellikle sanıldığından da önemli bir noktadır bu: Türkiye, başlangıçta küçük oy birikimiyle işe başlayan ciddî düşünce partilerine muhtaç. Şimdiki sistem bile, onların ayakta kalabilmelerini fazla kolaylaştırmıyor. Oysa, öyle bir sistem bulmalı ki, bir yandan küçük, fakat ciddî doktrin partilerinin de parlamentoda temsilini sağlayabilsin; bir yandan da, belli bir yüzdenin üstüne çıkanlara büyük prim vererek sürekli iktidarlar yaratabilsin[6].

– Önemli iki konu da şu: Seçmen yaşının **onsekize** indirilmesi ile **yabancı ülkelerdeki işçilere** oy hakkının tanınması[7].

Türkiye, gençlerini ve gurbetteki emekçilerini oy hakkından yoksun bırakmış ender ülkelerden biri. Gerçekten, bugünün dünyasında seçmen yaşını onsekize indirmemiş ülke hemen hemen hiç kalmadı ve dışarıda işçi çalıştıran ülkelerin çoğu, bu pek «çetin» denen konuya şöyle ya da böyle bir çözüm buldular.

Konsolosluklarda seçmen listeleri düzenlemek ve postayla

6) Aynı düşüncede bkz. Mümtaz SOYSAL, Değişiklikle Öncelik, Milliyet, 9.9.1979.

7) Ayrıca bkz. Mümtaz SOYSAL, Kopma, Milliyet, 9.5.1979.

oralara gönderilecek oyları, Türkiye'deki sayım saatinden önce il seçim kurullarına ulaştırmak çok mu zor iştir?

Ne yazık ki, parlamento üyeleri olsun, partiler olsun, bugüne dek hareketsizliği yeğlemişlerdir bu konularda.

Sonuç, parlamentonun Türk toplumundaki en dinamik iki kesimden, yani gençlerden ve dışa açılmış emekçilerden kopuk olarak kalması, varlığını böyle sürdürmesidir; buna, **«önseçim»** sisteminin, gerçek seçmenle parlamenter arasında yarattığı kopukluğu eklemeli bir de. Ortaya çıkan tablo hayli ürkütücüdür: Bütün bir halkı temsil ettiğini söyleyen, ama gerçekteki temsil tabanı hayli daralmış olan bir parlamento!

Hızla değişen bir toplumda, böyle bir parlamento ile sorunları çözmek pek güçleşmiştir. Toplumun gerisinde kalmaya başlayan bir parlamento ise, kendi kendine ne denli saygınlık sözleri ederse etsin, sonunda saygınlığından da bir şeyler yitirir.

Türkiye'de yitirmiştir...

KAYNAKLAR

ARMAOĞLU, Fahir, Seçim Sistemleri, Ank. 1953.

EROĞUL, Cem, Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri, Ank. 1976.

MİCELİ, Vincenzo, Modern Parlamentolar, (çev. Atıf Akgüç), Ank. 1946.

SARICA, Murat, Fransa ve İngiltere'de Emredici Vekâletten Yeni Temsil anlayışına Geçiş, İst. 1969.

SOYSAL, Mümtaz, Anayasanın Anlamı, 4. bası, İst. 1977.

TEZİÇ, Erdoğan, Seçim Sistemleri, İst. 1967.

BÖLÜM II

YASAMA ÜYELERİNİN STATÜSÜ

Parlamento üyeliğinin kendine özgü bir statüsü vardır. Hemen her rejimde, parlamento üyelerinin, yasama gibi devletin en önemli işlevine katılan kimseler olarak, birtakım hakları, giderek ayrıcalıkları ve bunlar karşılığında da birtakım görevleri vardır.

1961 Anayasası, «TBMM, üyeliğiyle ilgili hükümler» başlığı altında bunları saptamış bulunmaktadır.

I

ÜYELİĞİN İÇERİĞİ

MİLLETİN TEMSİLİ

Parlamento üyeleri, seçim kanunlarına göre yapılan bir oylama sonunda, bu sıfatı kazanmışlardır.

Parlamento üyeliği, **temsilî** nitelikte bir görevdir. Bu görevi temsilciye, seçim kanunlarına göre, belli bir bölgenin, belli koşulları kendinde toplayan seçmenleri vermiştir.

Kimi temsil edecektir seçilen?

Kendini doğrudan doğruya seçenleri mi? Tüm yurttaşları mı yoksa?

Anayasa, liberal devletin saf temsil görüşüne bağlı kalarak, bir bölgedeki seçmenlerin aslında millet adına seçim yaptıkları ilkesinden hareketle şöyle demektedir: «Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, **bütün milleti** temsil ederler» (m. 76).

Aynı ilke, parlamentonun «seçim»den çıkmayan üyeleri, yani Cumhuriyet Senatosu'nun Cumhurbaşkanınca seçilen on beş üyesi ile «tabiî üyeler» için de geçerlidir.

Onlar da, «bütün milleti» temsil ederler.

Doğaldır ki, bu ilkeyi düşünürken, **siyasal partiler gerçeğini** –hiçbir zaman– gözden uzak tutmamalı: Parlamento üyeleri, siyasal yaşamda, aslında belli partilerin insanıdırlar; ve bir yerde, şu ya da bu partiye bağlı oldukları için seçilmişlerdir. Parti ise, «parti disiplini» yoluyla, bu üyelere daima egemen durumdadır; ve onları, belli yönde karar almaya zorlayacaktır. Böylece Anayasalara göre, «bütün milleti» temsil edeceği söylenen parlamento üyeleri, aslında, belli partilerin doktrin ve programlarını temsil eden kimselerdir. Siyasal partilerin, toplumda, belli sosyal sınıf ve zümrelerin –birbirine zıt– çıkarlarının mücadelesini yapan kuruluşlar oldukları gerçeği hatırlanırsa, parlamento üyelerinin temsilcilik görevlerinin, «hukuksal çerçevesi» yanında, bir de «sınıfsal çerçevesi» olduğu ve parlamento üyesinin karar ve hareketlerinde bu ikincisinin daha ağır bastığı anlaşılmış olur.

ANT İÇME

Parlamentolarda âdettir, üyeler, görevlerine başlarken bir ant içerler. Bizim Anayasamız da bu andın içeriğini şöyle saptamış: «Devletin bağımsızlığını, vatanın ve milletin bütünlüğünü koruyacağıma; milletin kayıtsız şartsız egemenliğine, demokratik ve lâik cumhuriyet ilkelerine bağlı kalacağıma ve halkın mutluluğu için çalışacağıma namusum üzerine söz veririm.»

ÜYELİKLE BAĞDAŞMAYAN FAALİYETLER

Parlamento üyesinin üyelik görevi ile bağdaşmayan işler vardır.

Nelerdir bunlar?

Anayasa, bu konuda bir «kanun» çıkarılacağını söylemekle beraber, kendisi de üç kural koyuyor bu konuda (m. 78):

– Önce, iki meclis üyeliği bir kişide birleşemez;

– Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin doğrudan doğruya ya da dolayısıyla katıldığı girişim ve ortaklıklarda, kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel olanakları kanunla sağlanmış olanların yönetim kurullarında ve başka işlerinde görev alamazlar ve bunların herhangi bir yüklenme işini doğrudan doğruya ya da

dolayısıyla kabul edemezler;

– Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, yürütme organının öneri, inha, atama ya da onamasına bağlı resmî ya da özel herhangi bir işle görevlendirilemezler.

Bu son yasak, parlamento üyesini, yürütme organı karşısındaki bağımsızlığından ayırmamak için konulmuş bir kural.

Ne var ki, bir parlamento üyesi, –belli bir konuda ve altı ayı aşmamak üzere– Bakanlar Kurulunca verilecek –geçici– bir görevi kabul edebilir. Ancak bu konuda kendi meclisinin iznini alması gerekir.

Anayasamızdaki bu sınırlamaların dışında kalan faaliyetler, hiç kuşkusuz, «özel işler», yasama görevini aksatmamak koşuluyla, parlamento üyesi için serbesttir. Ancak, bazı meslekî faaliyetlerin sürdürülüp sürdürülemiyeceği konusunda düşünmek gerekir yine de.

Kanımca, **avukatlık** bunlardan biridir.

1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 11. maddesi, «aylık ücret, gündelik veya kesenek gibi ödemeler karşılığı hiçbir hizmet ve görevin avukatlıkla birleşemeyeceği» kuralını koymuş ve 12. maddesinin (A) bendi de, Cumhuriyet Senatosu üyeliği ve milletvekilliğini bu kuraldan ayrık tutmuştur.

Parlamento üyeliği ve avukatlık, her şeyden önce işlev özellikleri, yer ve zaman koşulları açısından, savsamasız bir arada yürütülmesine olanak vermeyecek ağırlıkta uğraşlardır; öte yandan, hasmın parlamento üyesi avukatının, yargı katındaki siyasal etkinliği yüzünden davayı kazandığı sanısı, başta yargıcın kişiliği olmak üzere, adalete güven duygusunu ve avukatlık mesleğinin saygınlığını yaralayan öğelerdir. Yasama ve savunma görevleri en iyi biçimde kullanılsa bile kaçınılmazlığı söz götürmeyen bu sakıncaların, bir de kötüye kullanma halinde hangi boyutlara erişeceğini düşünmek gerekir.

Kanımca, parlamento üyeliğini genel yasaklamadan ayrık tutmak şöyle dursun, 11. maddede yazılı avukatlıkla birleşemeyen işlerin en başına almak gerekir[1].

---

1) Aynı kanıda bkz. Rıfat VERDİGİL, Parlamento Üyeliği ve Avukatlık, Yargı, sy. 41, s. 7-8.

II

YASAMA DOKUNULMAZLIĞI

Yasama dokunulmazlığı, parlamento üyelerini, **adlî kovuşturmalardan koruyan** bir anayasa hukuku kurumudur.

Yasama dokunulmazlığı, ilk kez İngiltere'de ortaya çıkmıştır.

> Kralla parlamentonun çatıştığı yıllarda, yürütmeyi temsil eden kral, kendisine muhalefet eden parlamento üyelerini tutuklattırıyor ve böylece istemediği kişileri parlamento dışına atarak muhalefetlerini önlüyordu. Sonunda, 1689 tarihli «Haklar Bildirisi», böylesi uygulamaları yasaklar: Parlamento içindeki söz ve tartışma özgürlüğü engellenemeyecek ve bundan ötürü parlamento dışında hiçbir yargı mercii önünde soruşturma açılamayacaktır artık.

Bu ilke, 18. yüzyıldan başlayarak, bütün ülkelere yayılır ve anayasalara girer.

Kurumun doğuşu ve gelişimi de gösteriyor ki, yasama dokunulmazlığı, yürütmeye karşı, aslında **muhalefeti** korumak amacını taşıyor. Böylece, yasama dokunulmazlığı, en başta, iktidarın, kendisi için tehlikeli gördüğü muhalefet mensuplarını tutuklayarak onlardan kurtulmak olanağını ortadan kaldırır.

Ne var ki, bu kovuşturma, «yürütme organından» gelebileceği gibi, «kişilerden» de gelebilir; parlamento üyesini, onların da kovuşturmasından korumak gerekir. Ve parlamento üyesi, işte bu şekilde korunduğu takdirdedir ki, temsilcilik görevini korkmadan, tam bir serbestlik ve huzur içinde yerine getirebilir.

Anayasa, 79. maddesinde, anayasaların bu çok eski kurumunu düzenliyor; ve 1960 öncesi uygulamalara bir «tepki» olarak, muhalefet üyelerinin dokunulmazlıklarının kaldırılması yoluyla tasfiye edilmelerini önlemek amacıyla, bu kurumun bir güvenceye kavuşturulmasında, değişik bir düzenleme getiriyor. Bundan böyle, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasında son söz, üyelerin bağlı oldukları meclisler dışında, Anayasa Mahkemesi'nin. Şöyle ki, Anayasanın 81. maddesine göre, yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve üyeliğin düştüğüne, üyenin bağlı olduğu meclisin karar vermesinden başlayarak bir hafta içinde,

ilgili üye, ya da TBMM üyelerinden herhangi biri, bu kararın Anayasa ve İçtüzük hükümlerine aykırılığı savıyla, iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulabilecek.

Anayasa Mahkemesi'nin de, iptal istemini onbeş gün içinde karara bağlaması gerekiyor.

Yasama dokunulmazlığını, **«mutlak»** ve **«nisbî»** dokunulmazlık diye ikiye ayrılmak âdet olmuş. Anayasanın 79. maddesi de düzenlemesini bu ayırıma göre yapıyor.

MUTLAK DOKUNULMAZLIK

Mutlak dokunulmazlık, parlamento üyelerinin, yasama görevleriyle ilgili olarak, **parlamentodaki düşünce ve açıklamalarından dolayı,** parlamento dışında herhangi bir mercie karşı sorumlu olmamaları[2].

«Yasama sorumsuzluğu» da deniyor buna.

Böylece, mutlak dokunulmazlık, parlamento üyesine tam bir düşünce ve açıklama özgürlüğü sağlıyor.

Anayasa, mutlak dokunulmazlık ile ilgili olarak şöyle diyor: «Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, **meclis çalışmalarındaki oy** ve **sözlerinden,** Mecliste ileri sürdükleri **düşüncelerden** ve bunları **Meclis dışında tekrarlamak ve açığa vurmaktan** sorumlu tutulamazlar» (m. 79/1).

Şu noktalar önemli burada:

- Mutlak dokunulmazlıktan ancak **«TBMM üyeleri»** yararlanır. Seçildikten sonra TBMM üyeliği sıfatının sona ereceğinin söylenmesine karşın (m. 95), **Cumhurbaşkanı** da yararlanır bu dokunulmazlıktan.

Bakanlar Kuruluna dışarıdan alınan üyeler de.

- **«Meclis çalışmaları»** deyince, yalnız «Genel Kurul toplantıları» değil, «komisyon» ve «meclisteki parti gurup toplantıları» da anlaşılır. Ne var ki, Anayasa, parlamento üyesinin, Meclisteki oy, söz ve düşüncelerini, Meclis dışında tekrarlanması ve açığa vurmasından da sorumlu tutmuyor onu.

---

2) Mutlak dokunulmazlıkla ilgili ayrıntılı bir inceleme için bkz. Çetin ÖZEK, Mutlak Yasama Dokunulmazlığı Sınırlanabilir mi? İHFM, s. XX-XI, sy. 1-4.

– Mutlak dokunulmazlığın kapsamına giren fiilleri belirlerken kullanılacak ölçü, bunların **«yasama işlevinin gereği»** olmasıdır. Anayasaya göre, sorumsuzluktan yararlanacak fiiller, parlamento üyesinin **«oy** ve **sözleri** ile **düşünceleri»**dir. Bu sözler ve düşünceler, yasama işlevinin gereği oldukça, başkalarının duygu ve düşüncelerine ne denli saldırı niteliği taşırsa taşısın, mutlak dokunulmazlıktan yararlanır.

Mutlak dokunulmazlığın kapsamına meclis çalışmalarında cereyan etmiş olan **«hakaret»** ve **«sövme»** de girer mi?

Çeşitli görüşler var bu konuda. Anayasalar da, bazen evet, bazen hayır diyor; susanlar da var, bizimki gibi. Kanımızca, Anayasamız, sorumsuzluğu mutlak olarak kabul etmiştir. Anayasa, meclis çalışmalarında geçen sözleri sınırlamak isteseydi, «hakaret, sövme, isnat» gibi fiillerin mutlak dokunulmazlığın kapsamına girmeyeceğini açıkça bildirirdi. Nitekim, Portekiz ve Federal Alman Anayasalarında açıkça belirtilmiştir bu.

Böylece, bizde hakaret ve sövme, yalnızca parlamentoda «inzibatî bir ceza»yı gerektiren fiillerdendir ki, yaptırımı da «Meclisten geçici olarak çıkarma»dır (Millet Meclisi İçtüzüğü, m. 137/3).

Ancak, üyelerin, meclise yabancı ve hazır bulunmayan bir kimseye hakaret etmesi ya da sövmesi sorumsuzluğa giremez. Böyle bir durum, manevî tazminatı gerektirir.

– Parlamento üyelerinin Meclis çalışmalarındaki söz ve düşüncelerini, daha geniş bir deyimle, «parlamento görüşleri»ni –soyut suç oluşturan sözler içerse bile– hiçbir kişisel görüş eklemeden, **olduğu gibi yayınlayanlar** da sorumlu tutulamazlar.

Anayasanın 87/3. maddesinin gereğidir bu.

– Mutlak dokunulmazlık **«sürekli»**dir; yani, parlamento üyesinin üyelik sıfatı sona erdikten sonra da, üye iken söylediği söz ve açıkladığı düşüncelerinden dolayı sorumlu tutulamaz.

Ve kaldırılması olanağı da yoktur bu dokunulmazlığın.

NİSBÎ DOKUNULMAZLIK

Nisbî dokunulmazlık, seçilmesinden önce ya da sonra, bir **suç** işlediği ileriye sürülen bir parlamento üyesinin, **Meclis kararı olmadan, hakkında bir adlî kovuşturmaya girişilememesi-**

dir.

Bu da, parlamento üyesinin huzur içinde görevini yapması için gerekli bir önlem. Parlamento üyesi, bir suç işlediği ithamıyla, sürekli olarak kovuşturulursa, parlamentodaki görevi başından onu ayırmak, uzaklaştırmak olanakları elde edilmiş olur.

Bu ise, tehlikeye sokar temsilcilik görevini.

Anayasalar, bu bakımdan da parlamento üyelerini koruyorlar. Anayasamız, yasama dokunulmazlığının bu çeşidini de kabul edip düzenlemiş. Yine 79. madde şöyle diyor:

«Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir Meclis üyesi, kendi Meclisinin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz».

Burada da şu noktalar önemli:

– Parlamento üyesi, bir **suç** işlediği töhmeti altındadır. Suç savı olmalıdır. Suçun, seçimden önce ya da sonra işlenmiş olması önemli değil.

– Dokunulmazlığın bu çeşidi **geçicidir**. Anayasa, «kendi Meclisinin kararı olmadıkça» diyerek, bu geçiciliğe işaret ediyor. Böylece Meclis, «dokunulmazlığın kaldırılması»na karar verirse, o üyeyi, o suç konusunda kovuşturmak mümkün.

> Bununla beraber, –Anayasaya göre– yalnız bir halde, dokunulmazlığın kaldırılması kararı gerekli olmadan, üyeyi, işlediği suçtan dolayı hemen kovuşturmak mümkün: **«Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali»** (m. 79/2). Ancak, bu halde, –yine Anayasaya göre– «yetkili makam, durumu hemen ve doğrudan doğruya üyenin Meclisine bildirmek zorundadır.»

– Dokunulmazlığın kaldırılmasına karar verecek olan Meclis, **«her üyenin kendi meclisi»**dir.

– Dokunulmazlık, **adlî kovuşturmanın bütün aşamalarını** kapsar.

Dokunulmazlık kaldırıldı, yani üyenin adlî kovuşturmasına olanak verildi, yargılandı ve bir cezaya mahkûm oldu. Cezasını öteki bireyler gibi çekmeye başlayacak mıdır? Hayır. Anayasa şöyle diyor: «Bir Meclis üyesi hakkında seçiminden önce veya sonra verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi **üyelik sıfatının sona ermesine** bırakılır. Üyelik süresince zamanaşımı işlemez».

Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına oy verecek olanları, her türlü parti mülâhazasının dışında, kendi takdirleriyle başbaşa bırakmak için, Anayasa, «**Meclislerdeki siyasî parti gruplarınca,** yasama dokunulmazlığı ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz» diyor (m. 79/5). Bunun gibi, Meclisin, isabetsiz bir değerlendirme yaparak, yasama dokunulmazlığını kaldırması halinde, Anayasa, -daha önce de belirtiğimiz gibi- üyeyi ayrıca koruyor: «Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına... Meclisçe karar verilmesi hallerinde, karar tarihinden başlayarak bir hafta içinde, ilgili üye veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinden herhangi biri, bu kararın, Anayasa veya İçtüzük hükümlerine aykırılığı iddiasiyle iptali için **Anayasa Mahkemesi**'ne başvurabilir. Anayasa Mahkemesi, iptal istemini, onbeş gün içinde karara bağlar» (m. 81).

Yasama dokunulmazlığı nasıl kaldırılır?

Bu konuda izlenecek usulleri, Meclis İçtüzükleri ayrı ayrı saptıyor.

YASAMA DOKUNULMAZLIĞININ KALDIRILMASI

Millet Meclisi İçtüzüğü'nün saptadığı usul (m. 108-111) şu:

Bir milletvekilinin dokunulmazlığının kaldırılması hakkındaki istemler, mahkemeler ya da savcılıklardan Adalet Bakanlığı'na duyurulur. Adalet Bakanlığı da, durumu, gerekçeli bir tezkere ile, -Başbakanlık yoluyla- Millet Meclisi Başkanlığına bildirir. Millet Meclisi Başkanlığı, konuyu, önce Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulu **Karma Komisyona** havale eder. Karma Komisyon da, bir **Hazırlık Komisyonu** oluşturur.

Bu Komisyon, dosyayı inceler, gerekirse milletvekilini dinler ve -en geç bir ay içerisinde- raporunu hazırlar ve Karma Komisyona verir.

Karma Komisyon da, bu raporu görüştükten sonra, dokunulmazlığın kaldırılmasına ya da kovuşturmanın üyelik sıfatının sona ermesine değin ertelenmesine karar verir.

Ve yine bir ay içinde yapar bunu.

Karma Komisyonun raporu, kovuşturmanın ertelenmesi yolunda ise, Millet Meclisi Genel Kurulu'nda okunur; on gün içinde yazılı olarak itiraza uğramazsa kesinleşir.

Rapor, dokunulmazlığın kaldırılması yolunda ise, ya da yukarıki halde itiraz edilmişse, Genel Kurul'da görüşülür.

Kesin kararı, Genel Kurul verecektir.

Anayasa Mahkemesi'ne başvurma da bu karardan sonra olacaktır.

Kovuşturma ertelenmiş ve bu karar Genel Kurulca kaldırılmamış ise, -dönem yenilenmiş de olsa- milletvekili sıfatı devam ettiği sürece, ilgili hakkında kovuşturma yapılamaz.

Dokunulmazlığının kaldırılması istenen milletvekilinin gerek Komisyonlarda, gerekse Genel Kurul'da kendini savunma hakkı vardır; başka bir üyeye de savundurabilir kendisini.

Bir üyenin yalnız kendi isteğiyle yasama dokunulmazlığı kaldırılamaz.

Cumhuriyet Senatosu üyeleriyle ilgili olarak, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün saptadığı usul de (m. 139-144) -aşağı yukarı- böyle.

Her iki İçtüzüğün saptadığı usulün ortaya çıkardığı yığınla sorun var. Bunların tümüne burada eğilmek olanaksız[3]. Yasama dokunulmazlığının kaldırılması ile ilgili, son olarak şu iki noktaya değinmek istiyoruz:

- Dokunulmazlığın kaldırılmasında uyulması gereken ilkeler nelerdir?

Anayasa'nın 79. maddesi bu konuda bir şey söylemiyor. Konunun, ilk bakışta, Meclislerin takdirine bırakıldığı söylenebilir. Ne var ki, Anayasa Mahkemesi, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk devleti olmasından hareketle, bu takdir yetkisine birtakım sınırlar getiriyor ve -Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 140. maddesine dayanarak- bazı nesnel ölçüler koyuyor.

Buna göre, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin istemler, **«ciddîlik», «siyasal maksatlara dayanması», «kovuşturma konusu olan eylemin kamuoyundaki etkisi»** ya da **«üyenin şeref ve haysiyetinin korunması»** yönlerinden incelenmelidir.

Anayasa Mahkemesi, yasama dokunulmazlığının kaldırılması ile ilgili olarak verdiği kararlarda, işin esasını incelerken,

---

3) Bütün bunların, Anayasa Mahkemesi kararlarına da dayanarak, ayrıntılı açıklaması için bkz. Erdoğan TEZİÇ, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İst. 1980, sy. 127-144.

yukarıda belirtilen ilkelerden birisine uyulmamasını iptal nedeni olarak kabul etmektedir.

– Yasama dokunulmazlığının kaldırılması TBMM üyeliğinin düşmesi sonucunu doğurur mu?

Doğurmaz. Ancak, dokunulmazlığın kaldırılması ile üyeliğin düşmesi arasında dolaylı bir ilişki de olabilir. Şöyle ki, dokunulmazlığı kaldırılan üye, yargılama sonucu, Anayasanın 68. maddesinde belirtilen «seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giymesi» durumunda, Anayasanın 80. maddesi uyarınca, kendi meclisinin ayrıca «üyelikten düşme» kararını vermesi ile karşılaşabilir.

Nedir üyeliğin düşmesi?

III

ÜYELİĞİN DÜŞMESİ

Parlamento üyeliği sıfatı, bazı hallerde kalkar. Anayasa, buna «üyeliğin düşmesi» diyor ve 80. maddesinde koşullarını saptıyor:

«Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği, bir üyenin üye seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giymesi, çekilmesi, kısıtlanması, üyelikle bağdaşmayan bir hizmet kabul etmesi veya Meclis çalışmalarına izinsiz veya özürsüz ve aralıksız olarak bir ay katılmaması yüzünden... sona erer.»

Üyeliğin düşmesine de, yine o üyenin «kendi Meclisinin» karar vermesi gerekir; üye, bu karara karşı –iptali için– Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilir (m. 81).

Konu, özellikle Meclis toplantılarına devamsızlık bahsinde güncellik taşıyor. Meclis toplantılarına devamsızlık, parlamento yaşamımızın en belirgin özelliklerinden biridir ve kamuoyunun öteden beri öfkesini çekmiştir haklı olarak.

Anayasanın –yukarıda andığımız– 80. maddesi, «üyeliğin düşmesi» hallerini sayarken, **«Meclis çalışmalarına izinsiz veya özürsüz ve aralıksız olarak bir ay katılmama»** halini de öngörmüştür. MM İçtüzüğü'nün 114. maddesi de, «milletvekillerinin devamsızlığı» ile ilgili olarak şu kuralı koymuştur: Bir milletvekili, Meclis çalışmalarına, izinsiz veya özürsüz ve aralıksız olarak

bir ay süre ile katılmazsa, devamsızlığa Başkanlık Divanınca saptanır ve Anayasa ile Adalet Komisyonlarından kurulu Karma Komisyona gönderilir.

Karma Komisyon, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasındaki hükümlere göre durumu inceler ve raporunu hazırlar.

Bu raporu görüşen Genel Kurul, devamsızlık nedeniyle milletvekilliğinin düşmesi gerektiğine açık oyla karar verirse, üyelik sıfatı düşer.

Açık oylama, Karma Komisyon raporu üzerindeki görüşmelerin tamamlanmasından başlayarak yirmidört saat geçmeden yapılamaz.

«Meclis çalışmaları»ndan, burada da, yalnız MM Genel Kurul çalışmalarına katılmayı değil, bunun yanısıra «komisyonlara» katılmayı da anlamalı.

Devamsızlık halinde, Meclis Başkanının üyeliğin düştüğüne ya da düşmediğine karar verme yetkisi yoktur; bu yetki, Genel Kurul'undur. Meclis Başkanının yapacağı iş, bir «değerlendirme» değil, Tüzüğün deyimiyle, bir «tesbit» işlemidir. Devamsızlık halini saptayan Başkan, konuyu Karma Komisyona aktarmak zorundadır.

Şu var ki, Meclis komisyonlarına katılan bir üyenin aynı saatlere rastlamayan Meclis Genel Kurulu'na bir ay süreyle hiç katılmaması halinde durum ne olacaktır?

Bir başka deyişle, Meclis toplantılarıyla Komisyon çalışmalarının aynı gün ve saatlere rastlaması halinde, Komisyonlara katılan bir üyenin Genel Kurul'da bulunmaması, onun aleyhine yorumlanmamak gerekir.

Ancak, Komisyon ve Genel Kurul çalışmaları çakışmıyorsa, devamsızlık gösteren bu üyenin durumu mazur görülebilecek midir?

Kanımca hayır.

IV

ÖDENEK VE YOLLUKLAR

Yasama üyeliğinin statüsü ile ilgili son bir nokta da **«ödenek ve yolluklar»**la ilgilidir.

Bu konuların «kanunla» düzenleneceğini belirtiyor Anayasa (m. 82). Ama kendisinin de koyduğu önemli bir kayıt var: «Ödeneğin aylık tutarı en yüksek devlet memurunun almakta olduğu miktarı, yolluk da ödeneğin yarısını aşamaz.»

Bunun gibi, «ödenek ve yollukların en çok üç aylığı önceden ödenebilir» (m. 82/2).

Bu kayıtlar, 1960 öncesi uygulamalarına bir son vermek için konmuştur Anayasaya.

Etkili olabilmiş midir? Hayır!

Türkiye'de yasama yaşamının ilginç özelliklerinden biri de, parlamento üyelerinin kendileriyle ilgili konularda gösterdikleri çalışma azmidir. İkinci Cumhuriyetin 1 sayılı Kanunu, «TBMM Üyelerinin Ödenek ve Yollukları Hakkında Kanun[4]» başlığını taşır. Yeni yasama yaşamına bu kanunla başlayan parlamenterler ve partiler, uzun yıllar, Anayasanın emrettiği nice reformları yapmakta anlaşamadılar ama, 12 Mart döneminde Anayasanın 82. maddesinin son fıkrasının kaldırılması konusunda hemen anlaştılar. Kaldırılan hüküm, «TBMM üyelerinin aylık ve ödeneklerine her ne suretle olursa olsun yapılacak zam ve ilâveler, ancak bu zam ve ilâveleri takibeden milletvekilleri genel seçiminden sonra uygulanır» diyordu. 30 Haziran 1971 günü kabul edilen bu Anayasa değişikliği ile, yalnız bu fıkranın yürürlükten kaldırılmasıyla yetinilmiyor, bu değişikliğin 1 Mart 1970 tarihinden başlayarak geçerli olmasına, yani geçmişe yürümesine de karar veriliyordu[5].

Son bir örnek de, 2254 sayılı kanundur[5a].

TBMM'nin, 1980 yılına girerken, «yavaş çalıştığı» ya da «iyi çalışmadığı» yolundaki eleştirileri ve «uyarı»ları yalanlamak istercesine çıkardığı bu kanun ile, tedavi, seyahat, pasaport konularında parlamento üyelerine sağlanmış olan kolaylıklar, eski parlamento üyelerine de tanındı; Temsilciler Meclisi üyeleri de içinde olmak üzere. Böylece bunlar da, indirimli telefon ya da seyahat tarifelerinden yararlanabilecekler, yurt dışında tedavi görebilecekler, kırmızı pasaport sahibi olacaklardı.

---

4) RG, 27.1.1962 - 11020.

5) Kanun no. 1421 - RG, 2 Temmuz 1971.

5a) Bu konuda bkz. Ruşen KELEŞ, Anayasaya Aykırı, Cumhuriyet, 9 Şubat 1980; Uğur MUMCU, Ayrıcalık Yasası..., Cumhuriyet, 4 Şubat 1980.

Daha önce, Cumhurbaşkanınca «devlete gereksiz malî yük getirdiği» ve «yurttaşlar arasında ayrıcalık yarattığı» gerekçesiyle, bir kez daha görüşülmek üzere Meclislere geri yollanmış olan bu metin, parlamenterlik sıfatı ve görevi konusunda sakat bir anlayıştan kaynaklanıyordu aslında. Bu anlayışa göre, parlamento üyeliği, vekâlete dayalı ve bu vekâletin süresiyle kayıtlı bir görev değil, âdeta bir «meslek», hattâ ayrıcalıkları olan ve yaşam boyu süren bir meslektir.

Gerçi, milletin temsilcileri olarak nitelenen kimselere birtakım ayrıcalıklar ve dokunulmazlıklar tanınmaktadır. Ancak unutulmaması gereken nokta, bu ayrıcalık ve dokunulmazlıkların «işlevsel» ya da «görevsel» bir nitelik taşımasıdır. Tanınan kolaylıkların nedeni ve amacı, parlamento üyelerinin yasama ve diğer görevlerini (denetleme, yurttaşlarla ve seçmenlerle ilişki kurabilme vb.) kolayca ve olabildiğince az masraflı bir biçimde ve hiçbir baskı ve endişe duymadan yerine getirebilmelerini sağlamaktan ibaret. Dolayısıyla bu kolaylıklar ve güvenceler, sıkısıkıya görevle ilişkili ve -mutlak yasama dokunulmazlığı bir yana- görev süresiyle sınırlı bulunmakta. Eski parlamenter üyelerine de bu ayrıcalık ve kolaylıkların sağlanması ise, herhangi bir temsilcilik işlevinin yerine getirilmesiyle ilgili olamaz. Bu niteliği ile yasa, bir görevin ya da hizmetin karşılığı olmadan, belli bir zümreyi ayrıcalıklarla donatmış oluyordu ki, bu davranışın Anayasa'nın 12. maddesindeki «hiçbir zümreye imtiyaz tanınamaz» kuralına ve «kamu önünde eşitlik» ilkesine ters düştüğü açıktır.

Gerçi Anayasa Mahkemesi, bazı yurttaşlar için «haklı nedenlere dayanılarak» ya da bunların durumlarındaki farklılığın doğurduğu zorunluluklar nedeniyle, ayrı kurallar konmasını eşitliği zedeleyici bir tutum saymamıştır[6]. Ancak, parlamento üyeliği hizmeti ve sıfatı son bulmuş kişilerin artık, yurttaşlardan farklı bir statü içerisinde değerlendirilmelerini gerektirecek bütün nedenler de ortadan kalkmıştır. Bu durumda, onlara birtakım ayrıcalık ve kolaylıkların tanınmasına devam edilmesini «haklı bir neden»le açıklamaya da olanak yoktu.

Kanun, son olarak, taşıma ve haberleşme hizmetlerinin, sürekli açık veren KİT'lerçe görüldüğü, yurttaşların savurganlıktan uzaklaşıp özveriye çağrıldığı, bütün devlet hizmetlerinde

6) Anayasa Mahkemesi, E. 1976/3, K. 1976/23 (RG 15.7.1976).

zam üstüne zam yapıldığı bir ülkede, yasama siyaseti ve ahlâkı bakımından da kötü bir örnekti.

Bahis konusu kanuna karşı, Cumhurbaşkanı, -pek haklı olarak- iptal davası açmış ve kanun Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiş bulunmaktadır[7].

KAYNAKLAR

KIRATLI, Metin, Parlamenter Muafiyetler, Ank. 1961.

ÖZEK, Çetin, Mutlak Yasama Dokunulmazlığı Sınırlanabilir mi? İHFM, c. XXXI, sy. 1-4.

ÖZEK, Çetin, Yasama Dokunulmazlığının Kaldırılması Kararının Anayasa Mahkemesince İncelenmesi, Konuyla İlgili Bazı Sorunlar, Onar Armağanı, İst. 1977, s. 721-776.

SOYSAL, Mümtaz, Anayasanın Anlamı, 4. bası, İst. 1977.

TEZİÇ, Erdoğan, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İst. 1980.

TUNAYA, Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. bası, İst. 1980.

7) Anayasa Mahkemesi, E. 1980/28, K. 1980/45 (RG 3.10.1980).

BÖLÜM III

YASAMANIN FAALİYET BİÇİMLERİ VE ÇALIŞMA DÜZENİ

Yasama yetkisini kullanacak olan Meclisler, belli bir düzen içinde faaliyette bulunurlar. Anayasalar, parlamentoların ne zaman toplanacağını, nasıl faaliyette bulunacağını, nasıl ve ne süreyle tatile gireceklerini –çok büyük bir önem taşıdıkları için– birer birer saptarlar.

1961 Anayasası da, birtakım önemli kurallar koymuştur bu konuda; bu kuralların ışığı altında, meclisler, çalışmalarını kendi yaptıkları **içtüzük** hükümlerine göre yürütürler (m. 85).

I

MECLİSLERİN TOPLANMASI VE TATİLİ

Anayasa, parlamentonun toplanması konusunda, «olağan toplantı» ile «olağanüstü toplantı»yı birbirinden ayırıyor.

OLAĞAN TOPLANTI

Anayasaya göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi, her yıl **kasım ayının ilk günü** olmak üzere, **kendiliğinden** toplanır (m. 83/1).

«Olağan toplantı»dır bu.

Olağan toplantıda, meclisler, «çağrısız olarak» ve «aynı zamanda» toplanırlar.

Parlamentonun çağrısız, kendiliğinden toplanması, 1921 Anayasasından başlayarak, anayasa hukukumuzun temel kuralı olmuştur.

1876 Anayasasına göre, parlamento, Kasım ayının başında, «ba iradei seniye» –yani padişahın isteğiyle– açılır ve Mart başında da, yine «ba iradei seniye» kapanırdı (m. 43); «Meşrûti» de olsa, hükümdarlığı sürdüren bir anayasanın –biraz da– do-

ğal bir davranışıydı bu.

Daha ilk maddesinde, «egemenlik, kayıtsız şartsız milletindir» diyen 1921 Anayasası, pek doğal olarak, kuralı değiştirir. Bu Anayasaya göre, Büyük Millet Meclisi, kasım başında «davetsiz» toplanır (m. 6). Onu izleyen 1924 Anayasası, aynı kuralı tekrarlar (m. 14).

1961 Anayasası, işte bu geleneği sürdürüyor.

OLAĞANÜSTÜ TOPLANTI

Yine Anayasaya göre, «ara verme veya tatil sırasında», meclisler toplantıya çağrılabilir.

Yaygın söyleyişle, **«olağanüstü toplantı»** denir buna da.

Uygulamada, hayli sorunlara yol açmış bir konu da budur[1].

Olağanüstü toplantıya davet yetkisi, **Cumhurbaşkanı** ile **Meclis Başkanlarına** aittir (m. 83/3).

> Cumhurbaşkanı bunu ya doğrudan doğruya ya da Bakanlar Kurulunun istemi üzerine yapar (m. 83/3). Melcis Başkanları da yetkilerini, ya da kendiliklerinden ya da üyelerinin beşte birinin istemi üzerine kullanırlar (m. 83/3).

Bu çağrıya uyulmayabilir mi?

Soru, bir olay dolayısıyla ortaya çıkmıştır.

Gerçekten, bir süre önce tatile giren Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu, «üyelerinin beşte birinin istemi üzerine», 13 Haziran 1969 günü için ayrı ayrı toplantıya çağrılmıştı. Ne var ki, o gün, Adalet Partili üyelerin büyük çoğunlukla birleşime katılmamaları yüzünden, her iki Meclisteye de toplantı yeter sayısı sağlanamamış; bunun üzerine Başkanlar, eski tatil kararı gereğince, -12 Ekim 1969 genel seçimi kesin sonuçlarının radyo ile ilânından üç gün sonra toplanılacağını bildirerek- kendi meclislerindeki birleşimi kapamışlardı.

---

1) Bu konuda bkz. Hikmet Sami TÜRK, Parlamenter Boykot, Milliyet, 18.6.1969; Hıfzı Veldet VELİDEDEOĞLU, Parlamento Benim, Cumhuriyet, 26.6.1969 - Fiyaskonun Sonu, Cumhuriyet, 27.6.1969. Ayrıca, Erdoğan TEZİÇ, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İst. 1980, s. 156-161.

Anayasa koyucusu «ara verme veya tatil sırasında» görev başına çağrılan meclislerin toplanmayabileceğini olası görmemiştir aslında. O kadar ki, aynı maddeye şu fıkrayı koymuştur: «Meclislerden biri toplantıya çağrılınca, diğeri kendiliğinden toplanır» (m. 83/4).

Öte yandan, «Meclisler tatilde» iken Bakanlar Kurulu'nun kurulması üzerine yapılması zorunlu toplantı çağrısına uyulacağı da, anayasada aynı derecede kesin ve doğal görülmüştür (m. 103).

Böylece, Meclisler, nasıl «Kasım ayının ilk günü» toplanmak zorunda iseler, «ara verme veya tatil sırasında» yapılacak bir birleşim için belirlenen günde de öylece toplanmak zorundadırlar.

Parlamenter rejimle yönetilen bütün ülkelerde de durum budur.

Anayasaya göre, «Her Meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır...» (m. 86/1). Ancak, buradaki «salt çoğunluk», yani üye tam sayısının yarısından bir fazla çoğunluk, görüşmelere başlama koşuludur; yoksa, Millet Meclisi ya da Cumhuriyet Senatosu Başkanı, kendi meclisinin birleşimini «saatinde» açar (Millet Meclisi İçtüzüğü, m. 56/1; Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü, m. 52/1, 2).

İşte, bu andan başlayarak, «ara verme veya tatil» sona ermiş olur. Tatilin sona ermesiyle, Cumhuriyet Senatosu'nun Millet Meclisi'nden kendisine gönderilen kanun tasarı ve önerilerini görüşmesi için Anayasada yazılı süreler de işlemeye başlar (m. 92/8).

Böylece, meclislerde çoğunluk sağlanamayınca, eski karar gereğince tatilin devam ettiği görüşü geçersizdir.

Kaldı ki, Anayasanın 83. maddesinin gerekçesinde de belirtildiği gibi, bizde meclisin **«müstemirren münakit olması»**, yani sürekli toplantı halinde bulunması ilkesi benimsenmiştir. Meclislerin yılda en çok beş ay tatil yapabilmesi bu ilkeye bir istisnadır. Meclislerin «ara verme veya tatil sırasında» toplantıya çağrılmalarında, birleşimin açılmasıyla normal duruma dönülmektedir.

Yine Anayasaya göre, «ara verme veya tatil sırasında toplantıya çağrılan meclisler, önce, bu toplantıyı gerektiren konu

üzerinde görüşme yaparlar» (m. 83/4).

Meclisler, en azından «bu toplantıyı gerektiren konu üzerinde» görüşlerini tamamladıktan sonra tekrar tatile gidebilirler; ama başka konuları da ele alabilirler. Aslında, Anayasa hükmünce, «toplantıyı gerektiren konu», yalnız sıra bakımından «önce» görüşülmek durumundadır.

Olağanüstü toplantıda tatile girmek, yeni bir kararı gerektirir.

Tersine bir uygulaması görülmüş de olsa[2].

AYRI AYRI FAALİYET KURALI

Meclisler nasıl toplanırlarsa toplansınlar, ilke olarak **birbirlerinden ayrı** faaliyette bulunurlar; ve ancak Anayasada belirtilen hallerde **birlikte** toplanırlar (m. 63/2).

Meclislerin birlikte toplantı yapacakları haller şunlardır:

- Uluslararası hukukun meşru saydığı hallerde savaş hali ilânı (m. 66).
- Türk Silâhlı Kuvvetleri'nin yabancı ülkelere gönderilmesine ya da yabancı silâhlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme (m. 66).
- Cumhurbaşkanının seçimi (m. 95).
- Cumhurbaşkanının «vatan hainliği»nden dolayı suçlandırılması (m. 99).
- Meclis soruşturması (m. 90).
- Anayasanın m. 92/son fıkrasındaki halde.
- Bakanlar Kurulu'nun sıkıyönetim ilânının onanması, gerektiğinde, -her defasında iki ayı aşmamak üzere- uzatılması (m. 124).
- Anayasanın m. 120/7'deki halde.

Görülüyor ki, Meclislerin birlikte yapabilecekleri işler, teker teker sayılmıştır. Ortak toplantıları, bunların dışındaki işler için de kullanma olanağı yoktur.

---

2) 3-10 Eylül 1964 arasındaki olağanüstü toplantıda, böyle bir karara gerek duymadan tatile gidilmişti.

Böyle bir olanak İçtüzükle de yaratılamaz[3].

MECLİSLERİN TATİLİ

Tatil, yasama meclislerinin, aynı gün başlamak ve aynı gün sona ermek üzere, çalışmalarını ertelemeleridir.

Anayasaya göre, «Türkiye Büyük Millet Meclisi, **yılda en çok beş ay** tatil yapabilir» (m. 83/2).

Dikkat edilirse, Anayasa, azamî tatil yapabilme süresini belirtiyor ve parlamentonun «sürekliliği» (istimrarı) ilkesine bağlı kalarak, tatil zorunluluğunu öngören bir kural koymuyor.

Yine Anayasaya göre, «Meclisler **aynı zamanda** tatile girerler» (m. 83/2).

Meclislerin tatile girme kararlarını ayrı ayrı almaları gerekiyor.

Uygulamada, aynı tarihte tatile girme kararları önce Millet Meclisinde, sonra da Cumhuriyet Senatosunda alınıp Resmî Gazete'de yayınlanıyor. Ne var ki, Millet Meclisinde tatile girme kararı alınmadığı, buna karşılık yalnızca Cumhuriyet Senatosu'nun tatile ilişkin kararının Resmî Gazete'de yayınlandığı da oluyor[4].

II

MECLİSLERİN ÇALIŞMA DÜZENİ

Meclislerin belli bir çalışma düzeni var; iradelerini bu çalışma düzeni içinde ortaya koyuyorlar.

Hangi kurallara göre işler bu düzen?

İÇTÜZÜKLER

Meclisler, kendi koydukları **«içtüzük»**lere göre çalışırlar.

3) Aslında Millet Meclisi'nde yapılması gereken dış politika ile ilgili bir genel görüşme, bir İçtüzük kolaylığından yararlanılarak –23.1.1980'de– ortak toplantıda yapılmıştı ki, Anayasa'ya açıktan açığa aykırıydı. (Bununla ilgili olarak bkz. Mümtaz SOYSAL, Dışta Kendini Bulmak, Milliyet, 23.1.1980).

4) Bu konuda haklı bir eleştiri için bkz. Erdoğan TEZİÇ, Türk Parlamento Hukuku... s. 153-155.

İçtüzükler, meclislerin iç çalışmalarını düzenleyen kuralları gösteren metinlerdir[4a].

Aslında bu kuralların kaynağı Anayasadır. Ancak, Anayasalarda buna ilişkin herhangi bir kural bulunmasa, ya da meclislerin iç çalışmalarının düzenleme konusunda Anayasalarda bir yetki verilmemiş olsa bile, bunun «zımnen verildiğini» kabul etmek gerekir. Bir başka söyleyişle, meclislerin iç çalışmalarına ilişkin her konuyu karara bağlamaları, onların varlık nedeninin bir sonucudur.

Türk hukuk düzeninde de, meclislerin kendi iç faaliyetlerini düzenleme yetkisinin dayanağı, Anayasadır. Gerçekten, Anayasanın 85. maddesine göre, «Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Meclisler çalışmalarını, kendi yaptıkları içtüzük hükümlerine göre yürütürler.»

Bugünkü parlamento düzenimizde, Anayasanın bu hükmüne göre çıkarılmış üç tüzük bulunuyor:

- **Millet Meclisi İçtüzüğü** (5.3.1973 tarihli);
- **Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü** (27.12.1963 tarihli);
- Son olarak, **TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü** (17.2.1965 tarihli).

Anayasa, çok partili bir düzenin gereklerinden hareket ederek Meclislere bir hatırlatmada bulunuyor: «İçtüzük hükümleri, siyasî parti guruplarının, meclislerin bütün faaliyetlerine kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir» (m. 85/2).

Meclisler, Anayasaya uymak koşuluyla, kendi çalışma kurallarını istedikleri gibi saptarlar. Başka hiçbir organ ve kuruluş, meclislerin bu özerk düzenleme yetkisine karışamaz.

Nedir içtüzüklerin hukuksal niteliği?

İçtüzükler, Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tâbi, bir **meclis kararıdır.**

Ve Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında da belirtiği gibi, «... Meclislerin İçtüzükleri kendi çalışmalarıyla ilgili olmayan ve

4a) Bu konuda özellikle bkz. Rona AYBAY, Yasama Meclisleri İçtüzükleri, Kanun-u Esasî'nin 100. Yılı Sempozyumu (9-11 Nisan 1976), Hazırlayan: Siyasî İlimler Türk Derneği, Ank. s. 183-314; Erdoğan TEZİÇ, Türk Parlamento Hukuku..., s. 18-35. Ayrıca, Tarık Zafer TUNAYA, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. bası, İst. 1980, s. 120-122.

onların sınırlarını taşan konuları düzenleyici ve diğer meclislerin uymalarını öngörücü nitelikte hüküm koyamazlar. Zira, İçtüzüklerin hükümleri, ancak o meclis üyelerini bağlayabilir. Meclislerin herhangi birisi, diğer bir meclisin yaptığı İçtüzük hükümleriyle bağlı tutulamaz»[4b].

BAZI FARKLI KAVRAMLAR

Meclislerin toplanma ve çalışma düzeni ile ilgili olarak, parlamento hukuku tekniğinde farklı anlamlar taşıyan şu kavramları birbirinden iyice ayırmalı:

- **Yasama dönemi (devre),** Millet Meclisinin iki milletvekili genel seçimi arasındaki süre olup, bu süre Anayasa uyarınca uzatılmadığı ya da seçimler yenilenmediğinde, dört yıldır.

Yasama dönemi, yalnız Millet Meclisi için sözkonusudur.

- **Yasama yılı (içtima senesi),** 1 Kasımdan başlayıp 31 Ekimde sona eren süredir.

- **Birleşim (inikat),** Genel Kurulun belli bir gününde açılan toplantısıdır.

> Millet Meclisi İçtüzüğünün 55. maddesine göre, resmî tatile rastlamadığı takdirde, Genel Kurul, salı, çarşamba ve perşembe günleri; Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 50. maddesine göre de, salı ve perşembe günleri toplanır.

- **Oturum (celse),** bir birleşimin ara ile bölünen kısımlarından biridir. Böylece bir birleşimin içinde, birden çok oturum olabilmektedir.

- **Araverme,** Anayasanın 83. maddesinin 3. fıkrasında öngörülmekte olup, Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 6. maddesinde düzenlenmiştir yalnızca. Buna göre, «araverme, Millet Meclisinin onbeş günü geçmemek üzere çalışmalarını ertelemesidir».

> Ancak Anayasa, «araverme»den, her iki meclisi kapsayacak biçimde söz ettiğine göre, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde düzenlenmemiş de olsa, bu meclisin, ara verme yolu ile, kısa bir süre için çalışmalarını ertelemesine bir engel yoktur.

4b) Anayasa Mahkemesi, E. 1964/19, K. 1965/II, Karar tarihi 2.3.1965, AMKD, cilt 3, s. 49.

Meclisler toplandıkları zaman, faaliyeti yöneten bir Başkanlık Divanı vardır; yalnız toplantıların düzeni değil, Meclislerin idaresi de ona aittir.

Her Meclisin Başkanlık Divanı ayrıdır.

Böylece, Anayasaya göre iki Başkanlık Divanı var: Millet Meclisi Başkanlık Divanı ile Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanı. Anayasa, her iki Meclisin «birleşik» toplantıları için üçüncü bir Başkanlık Divanı kurmamış, Millet Meclisi Başkanlık Divanına bırakmış o görevi (m. 84/4).

Anayasa, başkanlık divanları ile ilgili ayrıntıları İçtüzüklere bırakarak, kendisi bazı kurallar saptamıştır:

– «Meclislerin Başkanlık Divanları, o Meclisteki **siyasî parti guruplarının kuvvetleri ölçüsünde** Divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulur» (m. 84/1).

Açıkça görülüyor ki, Anayasa, Başkanlık Divanının tek bir partinin tekeline düşmesini istemiyor.

Meclis Başkanlık Divanı'nın aşırı derecede kalabalıklaşmasını önlemek amacıyla, sayısal gücü az olan parti guruplarının Divana katılmaları önlenebilir mi?

Anayasa Mahkemesi'nin bu soruya verdiği yanıt olumsuzdur[5].

Yine Anayasa Mahkemesi'ne göre, **siyasal parti grupları dışında kalanların** da Başkanlık Divanına katılmaları engellenemez[6].

– Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Başkanları, kendi Meclislerince... **ikişer yıl için** seçilirler» (m. 84/2).

Anayasa'nın Başkanlık süresine ilişkin bu kuralı, Anayasa Mahkemesi kararlarının da belirttiği gibi, açık ve kesindir. İki yılını dolduran bir başkanın, sürenin bitimi gününden başlayarak, başkanlık görev ve yetkileri de sona ermiş olacağından, Anayasa'ya uygun biçimde yeniden başkan seçilmedikçe, başkanlık görevine devam etmesi mümkün değildir.

5) Bu kararlar için bkz. Erdoğan TEZİÇ, Türk Parlamento Hukuku..., s. 89-91.

6) Anayasa Mahkemesi, E. 1973/43, K. 1973/39; Karar tarihi 25.12.1973, AMKD, c. II, s. 385-386. Ayrıca bkz. Bahri SAVCI, Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanı Seçimleri Üzerinde Anlaşmazlıklar, SFBD, c. XVII, sy. 3-4, s. 135-174.

Başkan ve Başkanlık Divanı'nın görev süreleri sona erdiğinde, yenisi seçilinceye değin bu görevi kim yerine getirecektir?

Bu durumda birleşimleri, en yaşlı üyenin başkanlığında kurulacak «geçici» bir başkanlık divanının yönetmesi gerekir kanımca.

Anayasa Mahkemesi'nin görüşü de bu doğrultudadır[7].

– Meclis Başkanları **«yansız»** kimseler olmalıdır. Toplantıların huzurunu sağlamada Meclis Başkanlarının kişiliklerinin ve verecekleri güvenin rolü büyüktür.

> Anayasa, yansız bir Meclis Başkanının seçilmesi, seçildikten sonra da yansızlıklarının korunması ile ilgili olarak iki önlem düşünmüş:
>
> Önce, Meclis Başkanlıkları için yapılacak seçimde, **Meclisteki siyasal parti grupları aday gösteremezler** (m. 84/2).
>
> Sonra, Başkan ve Başkan vekilleri, **üyesi bulundukları partilerin** ya da **siyasal parti gruplarının** Türkiye Büyük Millet Meclisinin içinde ya da dışındaki faaliyetlerine ve görevlerinin yerine getirilmesini gerektiren haller dışında, **Meclis tartışmalarına katılamazlar** (m. 84/3).
>
> Ve Başkan oy kullanamaz (m. 84/3).

Başkanlık divanları, Meclislerin yalnız toplantılarını değil, **«kolluk işleri»**ni de düzenler ve yürütürler (m. 85/3).

DANIŞMA KURULLARI

Millet Meclisi İçtüzüğü ile Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü birer **«Danışma Kurulu»** öngörüyor[8].

Nedir niteliği bu kurulların?

Bunu Anayasa Mahkemesi'nin biriki kararından öğreniyoruz.

Gerçekten, Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 93. maddesi, 4 Nisan 1977 günlü ve 643 sayılı bir kararla değiştirilerek, «seçimlerin yenilenmesi»ne ilişkin önergelerin artık Danışma Kurulu'nda görüşülmesi yolu kaldırılıyordu. Bu değişikliğe karşı, Anayasaya aykırı olduğu savıyla, Millî Selâmet Partisi'nin açtığı iptal davası üzerine, Anayasa Mahkemesi, Danışma Kurulu'nun niteliğiyle ilgili olarak şunları söylüyor:

«Danışma Kurulu, Anayasal bir kuruluş değildir, yani Anayasaca öngörülmemiş, İçtüzükle kurulmuştur. Kuruluş amacı,

7) Anayasa Mahkemesi, a.g.k., AMKD, c. II, s. 389-390.

8) Millet Meclisi İçtüzüğü, m. 19; Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü, m. 13.

siyasî parti guruplarının Millet Meclisi çalışmalarına katılmalarında uyum sağlamak ve bu çalışmalara yön vermektir. Ancak Danışma Kurulu'ndan görüş alma zorunluğunu koyan bir İçtüzük kuralının, Millet Meclisinin salt yetkisinde olan konular hakkında uygulama alanı bulması olanaksızdır. Çünkü, İçtüzük kuralları, Meclis iradesinin serbestçe belirlenmesini engelleme değil, kolaylaştırma amacını güderler. Anayasanın 69. maddesi, seçimlerin yenilenmesi hakkında karar verme yetkisini Millet Meclisine vermiştir. Bu konuda Danışma Kurulu'ndan görüş alınmasının zorunlu olduğunu öngören bir hüküm, bu kuruluşun yukarıda açıklanan kuruluş amacına ters düşer. Bu bakımdan seçimlerin yenilenmesine ilişkin önergelerin (Danışma Kurulu'nun görüşü alındıktan sonra) görüşüleceği yolunda İçtüzüğün 93. maddesinde yer alan hükmün madde metninden çıkarılması, Anayasa ilkelerine uygun bir düzenlemedir»[9].

Anayasa Mahkemesi, başka bir kararında, Cumhuriyet Senatosu Danışma Kurulu ile ilgili olarak bir değerlendirme yaparken şunları söylüyor:

«... Danışma Kurulu Kararlarını Genel Kurulu bağlayıcı nitelikte karar saymak, meclislerin iradesini Danışma Kurulu'nun iradesine bağlamak olur»[10].

YASAMA MECLİSİ KOMİSYONLARI

Meclislerde çoğu işler, özellikle kanun tasarı ve önerileri, genel kurullarda tartışılıp karara bağlanmadan önce, **komisyonlarda** görüşülür; olgunlaştırılır. Parlamento çalışmalarının yolunda yürümesi ve yetkin ürünler vermesi bakımından zorunludur da bu.

Yasama faaliyetinin asıl yükü onların omuzlarındadır[11].

Bizde de, her mecliste, çeşitli konularda görevli birçok komisyonlar kurulmuştur. İçtüzükler, bunların faaliyetini, bütün ayrıntılarıyla düzenliyor.

Örneğin, Millet Meclisi komisyonları şunlar: 1. Anayasa Komisyonu; 2. Adalet Komisyonu; 3. Millî Savunma Komisyonu; 4. İçişleri Komisyonu; 5. Dışişleri Komisyonu; 6. Millî Eğitim

9) Anayasa Mahkemesi, E. 1977/60, K. 1977/81; Karar tarihi, 24.5.1977; AMKD, cilt 15, s. 378.

10) Anayasa Mahkemesi, E. 1977/88, K. 1977/120, Karar tarihi, 4.10.1977; AMKD, cilt 15, s. 487.

11) Bu konuda özellikle bkz. Tuncer KARAMUSTAFAOĞLU, Yasama Meclisinde Komisyonlar, Ank. 1965; Erdoğan TEZİÇ, Türk Parlamento Hukuku..., s. 100 vd.

Komisyonu; 7. Sanayi, Teknoloji ve Ticaret Komisyonu; 8. Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu; 9. Tarım, Orman ve Köy İşleri Komisyonu; 10. Sağlık ve Sosyal İşler Komisyonu; 11. Milet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu; 12. Sayıştay Komisyonu (Millet Meclisi İçtüzüğü, m. 20).

Bunların bir benzeri, Cumhuriyet Senatosu için kurulmuş (Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü, m. 17).

TBMM birleşik toplantısında da, gerekli görülen hallerde, geçici karma komisyonlar kurulabiliyor.

Görevleri bütün kamu faaliyetiyle ilgili komisyonlar, **Anayasa** ve **Adalet Komisyonları;** ötekiler, kendi uzmanlık alanlarına giren konularda yetkililer.

Komisyonlar, her yasama dönemi başında ve **iki yıl için** seçiliyorlar.

Seçim, başta gelen ilke.

Bir başka ilke de şu: Siyasal partilerin, yasama meclisleri komisyonlarına da, gene **«güçleri oranında»** katılmaları gerekiyor (Anayasa, m. 85/2).

Komisyon toplantılarına Başbakan ya da bir Bakan katılabilir. Başbakan ya da Bakan, gerekli görürse, kendi yerine «yüksek dereceli bir kamu görevlisi»ne yazılı temsil yetkisi verebilir. Ayrıca, komisyonların, görüşlerini almak üzere, «uzman» çağırma yetkileri de var.

Komisyon toplantıları, tüm parlamento üyelerine açıktır.

Millet Meclisi İçtüzüğü'ne göre, komisyonlar, kendilerine havale edilen kanun tasarı ya da önerilerini «olduğu gibi» ya da «değiştirerek» **kabul** ya da **reddedebilirler.** Ancak komisyonlar, -90. maddedeki özel durum dışında-[12], **kanun öneremezler** (m. 36).

İtalyan Anayasası, Komisyonların, belli hallerde kanun kabul etme haklarını bile tanıyor (m. 72/3).

Aynı tüzüğe göre, komisyonlara havale edilen işlerin görüşülmesine, havale tarihinden başlayarak, **kırksekiz saat sonra** başlanabilir (m. 37).

12) 90. madde, «Ölüm Cezaları»nın yerine getirilmesinin onaylanması ya da onaylanmaması yönünde Adalet Komisyonunun hazırlayacağı kanun metni ile ilgilidir.

Ne var ki, tasarı ya da öneriler, komisyona havale gününden nihayet **kırkbeş gün içinde,** komisyonca sonuçlandırılıp Genel Kurul'a gönderilmelidir. Aksi takdirde, bahis konusu tasarı ya da önerinin doğrudan doğruya gündeme alınmasını, hükümet ya da öneri sahipleri isteyebilirler (m. 38).

Komisyonlar, kendilerine havale edilen tasarı ya da önerilerin, ilk önce **Anayasanın metnine ve ruhuna aykırı olup olmadığını** incelemekle yükümlüdürler. Bir komisyon, bir tasarı ya da önerinin Anayasaya aykırı olduğunu gördüğü takdirde, gerekçesini belirterek, maddelerin görüşülmesine geçmeden reddeder (m. 39).

Komisyonlar, bütün Bakanlıklarla doğrudan doğruya yazışabilirler ve kendilerine havale edilen işlerin sonuçlandırılması için gerekli bilgileri Bakanlıklardan isteyebilirler (m. 42).

Komisyonlar, karara bağladıkları işler için birer **«rapor»** düzenlerler. Bu rapor, Genel Kurul'da görüşülmek üzere, komisyonun bağlı olduğu Meclis Başkanlığına verilir.

Genel Kurul'daki görüşmeler sırasında, komisyon temsilcileri de bulunur.

Son söz, Genel Kurullarındır.

SİYASAL PARTİ GURUPLARI

Çok partili rejimlerde, parlamento faaliyetleri, siyasal partiler gerçeğinin etkisi altındadır.

Siyasal partiler, parlamentoda nasıl faaliyette bulunurlar?

Guruplar halinde. **«Siyasal parti grupları»** denir bunlara.

Bir sorunu, partiler, önce, işte bu parti guruplarında görüşürler; sonra Meclis halinde toplanarak tartışır ve karara bağlarlar. Birinci halde, bir «parti meclis kararı»; ikinci halde de bir «meclis kararı» sözkonusudur.

Anayasa, yalnız siyasal partilerle değil, siyasal partilerin meclis grupları ile de ilgili birtakım hükümler koymuştur[13]. Bu hükümlerin bir bölümü kimi «haklar» tanırken, bir bölümü de bazı «yasaklamalar» getirmektedir parti meclis guruplarına.

Gerçekten Anayasaya göre, «İçtüzük hükümleri, siyasal

13) Bu konuda ayrıca bkz. Erdoğan TEZİÇ, Türk Parlamento Hukuku..., s. 114-123.

parti guruplarının, Meclislerin bütün faaliyetlerine kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir. Siyasî parti grupları, en az on üyeden meydana gelir» (m. 85/2).

Siyasal partilerin, «en az on üyeye» sahip olmak üzere her iki mecliste ayrı ayrı gurup kurma hakları vardır. Aynı üyelerle, TBMM birleşik toplantı grupları da oluşturulabilir.

Gurup oluşturmak, partilerin kendi isteklerine bağlıdır.

Yasama meclislerinde gurup kurma, siyasal partilere mi tanınmıştır yalnızca?

Anayasa Mahkemesi'ne göre, partilerin dışında kalanlar da gurup kurabilirler.

Siyasal parti grupları, Anayasanın, giderek İçtüzüklerin tanıdığı çeşitli haklardan yararlanıyorlar; bunların başında kanun ve İçtüzüklere karşı, Anayasa Mahkemesi'nde **«iptal davası»** açmak hakkı gelir (m. 149).

Ne var ki, Anayasa, çok partili parlamenter bir rejimin özelliklerini yansıtmakla beraber, bir ölçüde, partilere karşı duyulan güvensizlikten dolayı, bazı konularda, parti guruplarına yasaklar koyuyor.

Bu konular şunlardır:

- «Meclislerdeki siyasî parti gruplarınca, **yasama dokunulmazlığı** ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz» (m. 79/son fıkra);
- **«Meclis Başkanlıkları** için Meclisteki siyasî parti grupları aday gösteremezler» (m. 84/2);
- «Meclislerdeki siyasî parti gruplarında, **meclis soruşturması** ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz» (m. 90/-son fıkra).

Anayasanın «tadadi» olarak belirttiği bu konularda, hukuksal açıdan, bağlayıcı parti gurup kararı alınamayacak, böylece parti disiplini işlemeyecektir.

Kanımca, bu yasaklamalar, İçtüzük yoluyla genişletilemez[14].

TOPLANTI VE KARAR YETER SAYISI

Meclisler, üyelerinin belli bir asgarî sayısı ile toplanırlar ve toplananlar da, yine belli bir asgarî sayı ile karar verirler.

14) Aynı görüşte bkz. Erdoğan TEZİÇ, Türk Parlamento Hukuku..., s. 118.

Anayasa, bu «**asgarî**»leri ayrı ayrı saptıyor.

86. maddesinde, toplantı ve karar yeter sayısına ilişkin olarak koyduğu genel kural şu: «Her meclis, üye tam sayısının **salt çoğunluğuyla** toplanır ve Anayasada başkaca hüküm yoksa, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar verir».

Millet Meclisinin üye tam sayısı 450 olduğuna göre, en az 226; Cumhuriyet Senatosunun üye tam sayısı 185 olduğuna göre, en az 93 üyenin toplanma için hazır bulunması şarttır.

Birleşik toplantı izin -ki istisnaîdir- Anayasa şöyle diyor: Türkiye Büyük Millet Meclisinde toplantı yeter sayısı, her iki Meclis üye tam sayısı toplamının salt çoğunluğudur» (m. 86/2).

Ancak, bazı haller vardır ki, Anayasa, orada karar yeter sayısını ayrıca özel olarak saptamıştır; örneğin, Anayasanın değiştirilmesi (m. 155/1) ile Cumhurbaşkanının seçiminde (m. 95/1) böyledir.

Toplantı yeter sayısı ile karar yeter sayısı konusunda çeşitli sorunlar ortaya çıkıyor. Bunların tümünü burada ele almak mümkün değil[15]. Biz birkaçına değineceğiz yalnız.

- Toplantı yeter sayısının korunması **bütün görüşmeler süresince** gerekli midir?

Yasama meclisleri, toplantı yeter sayısı gerçekleşip, gündemlerinde yer alan konuları görüşmeye başladıktan sonra, bu sayının altına düşülmemesi gerekir kural olarak; çünkü, görüşmeler sonunda yapılacak oylamalar, yeter sayı dikkate alınarak sonuçlandırılacaktır.

Ne var ki, toplantı yeter sayısının, görüşmelerin bütün aşamalarında bulunup bulunmadığını saptamaya kalkmak, görüşmeleri sık sık kesip bütün dikkatleri yeter sayının bulup bulunmadığı noktasında toplamak bakımından, yasama faaliyetini hayli aksatıcı bir nitelik de taşıyor.

Görüşmelerin bütününde, kesintisiz olarak yeter sayının korunmasındaki olanaksızlık bilindiği içindir ki, içtüzüklerdeki düzenlemeler, bu gerçekten hareket ederek yapılmıştır.

15) Bunlar için bkz. Erdoğan TEZİÇ, Türk Parlamento Hukuku..., s. 163 vd.

Örneğin, Millet Meclisi İçtüzüğü, yeter sayının varlığı hakkında Başkanın kuşkuya düşmesi, ya da görüşmeler sırasında işaretle oylamaya geçilirken, en az on milletvekilinin istemi üzerine yoklama yapılacağını öngörüyor (m. 58). Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünün 52. maddesinin son fıkrası da aynı yönde bir düzenleme getirmektedir.

Böyle bir kuşku ve yoklama isteği olmadığı takdirde, yeter sayının bulunduğu varsayımını Anayasa Mahkemesi de kabul ediyor.

– Bir kararın alınmasında, **«toplantıya katılanlar»** deyiminden anlaşılması gereken nedir?

Millet Meclisi İçtüzüğüne göre, «Genel Kurulda bulunup da oya katılmayanlar yeter sayıya dahil edilirler» (m. 122, f. 2, son cümle). Millet Meclisi İçtüzüğündeki bu düzenlemeye dayanarak Anayasa Mahkemesi de, son içtihadında, Genel Kurul salonunda var olup, oylamada yer almayan, oy kullanmayan üyelerin, «toplantıya katılanlar» kapsamına girdiğini doğrulamaktadır.

GÖRÜŞMELERİN GENEL DÜZENİ

Meclislerin Genel Kurullarında görüşmeler[16], bir **«gündem»**e göre yapılır. Gündem, ele alınacak konuların bir cetvelidir.

İçtüzükler, gündeme giren konuların sırasını büyük bir dikkatle düzenliyorlar.

Örneğin, Millet Meclisi İçtüzüğüne göre, Millet Meclisi Genel Kurulunun gündemi, şu bölümlerden oluşuyor:

- Başkanlığın Genel Kurula sunuşları;
- Özel gündemde yer alacak işler;
- Seçim;
- Oylaması yapılacak işler;
- Genel Görüşme ve Meclis Araştırması yapılması hakkındaki öngörüşmeler;
- Sözlü sorular;
- Kanun tasarı ve önerileriyle, komisyonlardan gelen öteki işler (m. 50).

16) Bu konuda ayrıca bkz. Erdoğan TEZİÇ, Türk Parlamento Hukuku..., s. 176 vd.

Her meclisin gündemi, böyle bir sıraya uyularak, kendi Başkanlık Divanınca düzenlenir.

İçtüzükler, siyasal parti guruplarının meclis çalışmalarına katılmalarında uyum sağlamak ve bu çalışmalara yön vermek amacıyla, Danışma Kurulları kurmuşlar; her meclisin Genel Kurul gündeminin saptanmasında da o meclisin Danışma Kurulu büyük rol oynuyor. Ne var ki, Danışma Kurullarının Anayasal bir kuruluş olmaması nedeniyle, Meclislerin salt yetkisine giren konular hakkında etkinlikleri sözkonusu olmamak gerekir. Anayasa Mahkemesi'nin de aynı doğrultudaki görüşünden daha önce bahsetmiştik.

Başkan, oturumu açar ve gerekirse kapatır. Oturum süresince Başkanlık makamı ve Divan üyelikleri boş kalamaz.

Başkan, birleşimi açtıktan sonra, -duraksamaya düşerse- **yoklama** yapar. Görüşmeler sırasında işaretle oylamaya geçilirken, on meclis üyesi de yoklama yapılmasını isteyebilir. Yoklama sonucunda, üye tam sayısının salt çoğunluğunun bulunmadığı anlaşılırsa, oturum -en geç- bir saat sonrasına ertelenebilir. Bu oturumda da toplantı yeter sayısı yoksa, birleşim kapatılır.

Adını önceden kaydettirmeyen ya da oturum sırasında Başkandan söz almayan hiç kimse konuşamaz. Konuşma, Başkanlığa ve Genel Kurula hitabedilerek kürsüden yapılır. Pek kısa bir sözü olduğunu belirten üyeye Başkan, yerinden konuşma izni verebilir. Görüşme sırasında hükümetten ya da komisyondan soru sormak isteyenler, sorularını yerlerinden sorarlar.

Sorular, konuşma bittikten sonra, sıra ile sorulur.

Konuşmalar **bir süreyle** sınırlıdır.

> Genel olarak, siyasal parti grupları, komisyon ve hükümet adına yapılan konuşmalar yirmi; üyelerin yapacağı konuşmalar ise on dakika ile sınırlıdır.
>
> İkinci kez yapılacak konuşmalarda süre, bunun yarısı kadardır.

Usul hakkında konuşmalar, öteki işlerden önceye alınır.

Başkan ya da Başkanvekili, görüşme ve oylamalara katılamaz.

Genel Kurulda söz kesmek, şahsiyatla uğraşmak ve çalışma düzenini bozucu hareketlerde bulunmak yasaktır. Bu yasaklara

uymayanlara, o birleşimde salondan çıkartmaya kadar varan, çeşitli yaptırımlar uygulanır.

Gürültü ve kavga çıkması halinde, ihtarla önlenemiyorsa, oturuma -en çok- bir saat ara verilir; oturumun yeniden açılmasında gürültü ya da kavgaya son verilemiyorsa, Başkan, birleşimi kapatır.

Başbakanın ya da bir Bakanın, bir siyasal parti gurubunun ya da onbeş milletvekilinin -yazılı- istemi üzerine, meclisler, **kapalı oturumlar** yapabilirler.

OYLAMA BİÇİMLERİ

Parlamento içi çalışmalarda, oylamalar, belli biçimlerde yapılıyor. Bunların düzenlenme yeri, kural olarak İçtüzüklerdir. Öyle olduğu için de, 1961 Anayasası, oylama biçimlerine ilişkin bir kural koymuş değil. Anayasa, yalnız, gizli ve açık oylamanın zorunlu olarak uygulanacağı durumları belirtiyor.

Anayasaya göre gizli oylamanın yapılacağı durumlar şunlar:
- Meclis Başkanlarının seçimi (m. 84/2);
- Cumhurbaşkanının seçimi (m. 95);
- Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosunca Anayasa Mahkemesine üye seçimi (m. 147).

Açık oylama ise, kanunların görüşülmesi ve kabulü ile ilgili 92. maddenin 5, 8, 9 ve 11. fıkralarında öngörülmüş.

Anayasadaki bu hükümlerin dışında, oylama biçimlerine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu İçtüzüklerinde yer alıyor. Her iki İçtüzükte de, üç tür oylama görülüyor. İşaretle oylama, açık oylama ve gizli oylama[17].

- **İşaretle oylama** (ya da işarî oy), üyelerin el kaldırmaları, ayağa kalkmaları, ya da olumlu olumsuz oy veren üyelerin ikiye ayrılarak sayılmaları biçiminde yapılıyor.

Bu sonuncusundan, Millet Meclisi İçtüzüğü söz etmektedir.

17) Millet Meclisi İçtüzüğü, m. 115; Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü, m. 104. Bu konuda ayrıca bkz. Erdoğan TEZİÇ, Türk Parlamento Hukuku.., s. 218 vd.

Oyların sayımında bir duraksama olması durumu, İçtüzüklerde farklı bir usulle düzenleniyor.

İşaretle oylamanın hangi durumlarda yapılacağı konusunda, her iki İçtüzük aynı şeyi söylüyor: Açık ya da gizli oylama yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmeyen bütün hususlarda, kural olarak, işaret oyuna başvurulur.

Ancak, Millet Meclisi İçtüzüğünün 82. maddesinin 2. fıkrasına göre: «Anayasa değişiklikleri hariç, kanunun tümünün veya maddelerin oylanması, on beş üye tarafından açık oy istenmemişse işaretle olur.»

Böyle bir durumda, işaretle oy kullanılabilmesi, infisahi şarta bağlanmış görüldüğü gibi.

Her iki İçtüzük, bazı maddelerinde, «goruşmesiz işaret oyu»ndan söz ediyorlar ayrıca: Görüşmesiz işaret oylamaları, kendisine söz verilmeyen üyenin direnmesi, bir üyenin konuşmaktan menedilmesi, takbih cezası verilmesi; izin istekleri ve buna bağlı olarak ödenek ve yollukların verilmesi gibi konuları içeriyor.

– **Açık oylama,** Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu İçtüzüklerine göre, üzerinde üyelerin adları yazılı beyaz (kabul), kırmızı (red) ve yeşil (çekimser) oy pusulalarının kutuya atılması, ya da bir istem halinde, ad okunarak «kabul», «red», «çekimser» kelimelerinden birinin söylenmesi ile yapılır.

İşaret oyuna ya da gizli oya başvurulması zorunlu olmayan durumlarda, Millet Meclisinde, en az onbeş üyenin (m. 119); Cumhuriyet Senatosunda da, bir konu ilk kez oya konulurken, on üyenin açık oya başvurulmasını yazılı olarak (m. 107/4. bend), ya da oylama sonucunda duraksama olursa, beş üyenin sözlü istemi (m. 107/5. bend) üzerine açık oya başvurulur.

Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu İçtüzüklerinde, açık oylamanın zorunlu olduğu konu ve durumlar sayılıyor. Bunlar, bütçe vergi kanunlarına ilişkin tasarıların oylanması ile milletlerarası antlaşmaların onaylanmalarının uygun bulunması ile ilgili kanun tasarılarıdır.

Bu ortak konular dışında, Millet Meclisi İçtüzüğü, şu iki konunun da açık oylama ile yapılmasını şart koşuyor: Uzun vadeli kalkınma planı tasarısı ile Anayasanın değiştirilmesine dair ka-

nun önerilerinin maddeleri ve tümünün oylanması (m. 118).

– **Gizli oylama,** Millet Meclisi İçtüzüğüne göre, üzerinde hiçbir işaret bulunmayan yuvarlakların Meclis kürsüsündeki kutuya atılması suretiyle yapılır (m. 115, son iki fıkra). Bu yuvarlaklardan beyaz (kabul), kırmızı (red), yeşil de (çekimser) anlamına geliyor yine.

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü, gizli oyla ilgili olarak, «işaretsiz yuvarlakların kutuya atılmasıdır» diyor yalnızca; Millet Meclisi İçtüzüğü ise, biraz daha ayrıntılı sayılabilecek bir düzenlemeye gitmiş.

Gerçekten, İçtüzüğün 123. maddesine göre, açık ve işaret oyunun zorunlu olduğu ya da istem üzerine açık oylama yapıldığı durumlarda gizli oylama yapılmaz. Ancak, bunlar dışında kalan durumlarda gizli oylama yapılabilmesi için, onbeş milletvekilinin, yazılı olarak istemde bulunmaları ve Genel Kurulun da bunu görüşmesiz işaret oyu ile kabul etmesi gerekiyor.

Bu genel kuralın dışında, her iki İçtüzük, gizli oylamayı gerektiren konuları hayli sınırlı tutmuş. Bunu, parlamento yaşamının temel ilkelerinden biri olan, –Anayasanın 87. maddesindeki söyleyişle– «görüşmelerin açıklığı» ilkesinin doğal bir uzantısı saymak mümkün.

KAYNAKLAR

KARAMUSTAFAOĞLU, Tuncer, Yasama Meclisinde Komisyonlar, Ank. 1965.

SAVCI, Bahri, Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanı Seçimleri Üzerindeki Anlaşmazlıklar, SBFD, 1962, c. XVII, sy. 3-4, s. 135-174.

SOYSAL, Mümtaz, Anayasanın Anlamı, 4. bası, İst. 1977.

TEZİÇ, Erdoğan, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İst. 1980.

TUNAYA, Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. bası. İst.

TÜRK, Hikmet Sami, Parlamenter Boykot, Milliyet, 18.6.1969.

VELİDEDEOĞLU, Hıfzı Veldet, Parlamento Benim, Cumhuriyet, 26.6.1969 Fiyaskonun Sonu, Cumhuriyet, 27.6.1969.

BÖLÜM IV

YASAMANIN YETKİLERİ

Parlamentoların, en başta **«yasama»** yetkileri vardır; yani, «genel, nesnel, emredici hukuk kuralları» koyarlar. Ne var ki, bu hukuk kurallarının hepsini onlar koymaz, koyamazlar da; bir bölümünü –ister istemez– yürütme organına bırakırlar. Parlamentolar, hukuk kuralı koyan işlemler içinde en önemlisini, **kanunları** yaparlar.

Kanun yapmak, onların tekelindedir.

Parlamentolar, yalnız kanun yapan organlar da değildir. Çok önemli başka faaliyetleri de vardır ve o konularda da karar vermek tekeli onlardadır; örneğin, hükümetin denetlenmesi ve bu konuda, –yerine göre– çeşitli kararlar alınması.

1961 Anayasasına göre, **«yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisinindir.** Bu yetki devredilemez». Anayasanın 64. maddesi ise, TBMM'nin yetkileri içine başta nelerin girdiğini gösteriyor. Ama yalnız bunlardan ibaret değil TBMM'nin yetkileri. Anayasa, başka birtakım hükümlerinde de çeşitli yetkiler tanımış TBMM'ne.

I

KANUN YAPMAK

Anayasaya göre, TBMM'nin başta gelen yetkisi **«kanun koymak, değiştirmek** ve **kaldırmak»**tır (m. 64).

KANUN KAVRAMI

Nedir kanun?

«Maddî kanun anlayışı»nı savunanlara göre, eğer devletçe konan herhangi bir metin ya da hüküm, «genel», «nesnel» ve «kişiler üstü» (gayri şahsî) ise, bu bir kanundur. Aksi halde, «idarî bir işlem» söz konusudur. Ve maddî anlamda yasama işlevi de,

devletçe bu nitelikte «hukuk kuralları»nın konulmasından ibarettir.

«Biçimsel kanun anlayışı»na göre ise, kanunun içeriği, ve kapsamı önemli değildir; kanun, onu yapan organa göre nitelendirilir. Yasama organınca, kanun yapma usullerine göre alınan her karar kanundur.

1961 Anayasası, nasıl bir kanun anlayışına sahiptir?[1]

1961 Anayasasında, kanunun bir tanımını bulmaya olanak yok. Kanun, 1961 anayasasında, «organik» ya da «biçimsel» bir ölçüye dayanır; yani kanun, yasama organınca belli bir usulle yapılan işlemdir. Bu bakımdan, 64. maddenin gerekçesinde sözü edilen «maddî mânâda kanun» ile «biçimsel mânâda kanun» kavramları, 1961 anayasasında pozitif bir temele dayanmamaktadır.

KANUNLAR NASIL YAPILIR?

– Önce, bir **kanun tasarısı** ya da **önerisi** bulunmalıdır.

Kanun önermeye, anayasanın 91. maddesine göre, **«Bakanlar Kurulu»** ile **«TBMM üyeleri»** yetkilidirler. Bakanlar Kurulundan gelen öneriye «tasarı», TBMM üyelerinden gelene ise «öneri» denir.

Bakanlar Kurulu ile TBMM üyeleri dışında, başka bir organ ya da kişinin kanun önerme yetkisi yoktur. Örneğin, TBMM'ndeki yasama komisyonları kanun öneremezler[2].

Bazı anayasaların aksine, halkın da kanun önerme yetkisi yoktur.[3]

TBMM üyelerince yapılan öneride, bir ya da birden çok imza bulunabilir. Bunun tek istisnası olarak, anayasanın 155. maddesine göre, Anayasanın değiştirilme önerisi, TBMM'nin üye tam sayısının en az üçte birince imzalanmış olmalıdır.

1) Bu konuda özellikle bkz. Erdoğan TEZİÇ, Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, İst. 1972.

2) Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 90. maddesinin öngördüğü özel durum bunun dışındadır. Oysa, örneğin 1947 tarihli İtalyan Cumhuriyeti Anayasasında Meclis Komisyonlarının –belli konularda– kanun yapma yetkileri vardır.

3) Son olarak yeni ispanyol Anayasası da, halka, kanun önerme yetkisi tanıyor.

Bakanlar Kurulunun hazırladığı kanun tasarıları her iki meclisin başkanlığına; TBMM üyelerinin kanun önerileri ise, bağlı oldukları meclis başkanlığına sunulur.

Kanun tasarı ya da önerileri, «gerekçeli» olmalıdır.

– Kanun tasarı ya da önerileri, önce **yasama meclislerinin ilgili komisyonlarında** incelenir.

Yasama Komisyonları üzerinde daha önce durduğumuz için, burada ayrıca durmayacağız[4].

Şu iki soruyu yanıtlamaya çalışacağız yalnız.

Birinci olarak, kanun tasarı ya da önerilerinin ilgili komisyonlarda görüşülmemesi, Anayasaya aykırılık sonucu doğurur mu?

Başlarda soruyu «evet» diye yanıtlayan Anayasa Mahkemesi, sonradan içtihadını değiştirmiş bulunuyor.

> Gerçekten, Anayasa Mahkemesi'nin süreklilik kazanan görüşüne göre, Anayasa'da kimi hallerde kurulması öngörülen karma komisyonlar dışında[5], kanun tasarı ya da önerilerinin, önce komisyonlarda, sonra Meclisler Genel Kurullarında inceleneceği hakkında zorunluk koyan bir kural yoktur.
>
> Komisyon çalışmalarının, kanun tasarı ve önerilerini Meclislerin Genel Kurulları adına inceleyerek düşüncelerini bildirmekten başka bir anlamı bulunmamaktadır. Sonunda, konuya egemen olanlar Meclislerdir. Ve işleri, kendi iradelerine göre, tam bir serbestlik içinde karara bağlarlar.
>
> Öyle olunca da, «komisyonların çalışmalarına ve kuruluşlarına uygun olarak işlenen hatalar veya usulsüzlükler, kanunların anayasaya aykırı sayılabilmeleri için yeter sebep değildir.»[6]

İkinci olarak, komisyonca görüşülüp karara bağlanmayan bir kanun metninin, komisyonun konuya ilişkin raporuna bağlanarak Meclis Genel Kuruluna sunulması da Anayasaya aykırı değildir.

– Kanun tasarı ya da önerileri, **Meclislerin Genel Kurullarında** görüşülür son olarak.

Anayasa, bu görüşmeyi, her iki meclise sırayla yaptırıyor.

---

4) Bkz. s. 301-303.

5) Burada sözü edilen karma komisyonlar, Anayasanın 92. maddesinin 5. fıkrasında belirtilen karma komisyon ile, 94. maddesinin 2. fıkrasında yer alan «Bütçe Karma Komisyonu»dur.

6) Anayasa Mahkemesi, E. 1968/13, K. 1968/15, Kt. 3, 4 ve 5 Mayıs 1968, AMKD, c. 6, s. 162-163.

Böylece kanunlar, her iki meclisin «ortaklaşa» çabalarının ürünüdür.

92. madde, bu çabaları düzenliyor.

Hayli dikkat isteyen bu maddede şu noktalar önemli:

- Kanun tasarı ve önerileri, önce **Millet Meclisinde** görüşülür.

Bunun tek istisnası «**bütçe**»dir: Bütçe görüşmelerine önce Cumhuriyet Senatosunda başlanır (m. 94/3).

- Millet Meclisinde kabul, değiştirilerek kabul ya da reddedilen tasarı ve öneriler, **Cumhuriyet Senatosuna gönderilir.**

Çeşitli olasılıklar var bundan sonra:

Millet Meclisi'nde **kabul** edilen metin, Cumhuriyet Senatosunca **değişiklik yapılmadan** kabul edilirse, bu metin kanunlaşır.

Cumhuriyet Senatosu, kendisine gelen metni değiştirerek kabul eder ve Millet Meclisi de bu değişikliği **benimserse,** metin yine kanunlaşır.

Ama Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosundan gelen metni benimsemezse, her iki Meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelerle bir **karma komisyon** kurulur. Bu komisyonun hazırladığı metin, Millet Meclisine sunulur.

Millet Meclisi, karma komisyonunca ya da Cumhuriyet Senatosunca ya da daha önce kendisince hazırlanmış olan metinlerden birini «**olduğu gibi**» kabul etmek zorundadır[6a]. (Cumhuriyet Senatosunda üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul edilmiş olan madde değişikliklerinde, Millet Meclisinin kendi ilk metnini benimsemesi için, üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu gereklidir).

- Cumhuriyet Senatosu, kendisine gönderilen bir metni, **Millet Meclisi komisyonlarında ve Genel Kurulundaki görüşme süresini** aşmayan bir süre içinde karara bağlar; bu süre **üç ayı** geçemez ve ivedilik hallerinde onbeş günden, ivedi olmayan hallerde bir aydan kisa olamaz.

6a) Millet Meclisinin, eldeki üç metinden birini «olduğu gibi» kabul etmesi anayasal bir zorunluluktur. Böylece, Millet Meclisi, bu üç metni karıştırarak bir «dördüncü metni» kanun olarak benimseyemez. Her kanun bir «metin»dir; bu «metin»in, bütünlüğü bozulmadan kabul edilmesi gerekir.

Anayasadaki bu açıklığa karşın, 1974 yılındaki Af Kanunu ile ilgili görüşmelerde, ters doğrultuda hareket edilmişti. (Bu konudaki bir eleştiri için bkz. Uğur MUMCU, Oylama Geçersizdir..., Yeni ortam, 19 Mayıs 1974).

Bu süreler içinde karara bağlanmayan metinler, Cumhuriyet Senatosunca, Millet Meclisinden gelen biçimiyle kabul edilmiş sayılır.

Kanun tasarı ya da önerileri, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosunda -yukarıda belirttiğimiz usule göre- ayrı ayrı oylanıp kabul edildikten sonra **kanunlaşır.**

Kolayca anlaşılacağı gibi, kanunların oluşumunda, Anayasa son sözü, Millet Meclisine bırakmaktadır.

KANUNLARIN YAYINLANMASI

Kanunun yurttaşlara duyurulması ve yürürlüğe girebilmesi için **yayınlanması** gerekir.

Anayasa, Cumhurbaşkanına veriyor bu görevi (m. 93).

TBMM'nin kabul ettiği kanunları, Cumhurbaşkanı, **on gün içinde** yayınlar. Ancak, uygun bulmadığı kanunu, bir kez daha görüşülmek üzere, -gerekçe göstererek- on gün içinde TBMM'ne geri gönderir.

Bütçe kanunları ile **Anayasa değişiklikleri** bu hükmün dışındadır.

Nedir **«geri gönderme»**nin aslı?

Niçin böyle bir yetki tanınmıştır Cumhurbaşkanına?

Geri göndermenin amacı[7], Cumhurbaşkanınca, yasama organını uyarmaktır; anayasaya bağlılık andı içmiş (m. 96) bir kimse olarak görevidir de onun böyle bir uyarma.

Ancak, uyarmak, yön vermek demek değil; çünkü, hangi zamanda, hangi konuda kanun çıkaracağını TBMM bilir. TBMM tam yetkilidir bu bakımdan. TBMM, yasama yetkisini kullanırken, Cumhurbaşkanlarının anlayışlarıyla bağlı değildir.

Öyle olunca, Cumhurbaşkanına tanınan bu yetki, «geciktirici veto» niteliğindedir.

Nitekim, kanun TBMM'nce yeniden kabul edilirse, Cumhurbaşkanı, bunu yayınlamak zorundadır artık (m. 93).

Bu son durumda, Cumhurbaşkanının, anayasaya **aykırı** gördüğü bir kanuna karşı, yine de bir olanak vardır elinde: Anayasa Mahkemesi'nde «iptal davası» açmak (m. 149).

---

7) Bkz. Rahmi KUMAŞ, Yasaların Geri Çevrilmesi, Cumhuriyet, 23 Ekim 1979.

Nitekim, Cumhurbaşkanının, bu yolla iptalini sağladığı hayli kanun olmuştur.

Geri göndermede, Cumhurbaşkanının yeniden görüşülmesini istediği maddelerin, TBMM'nce tekrar kabulü halinde bir sorun yoktur. Cumhurbaşkanı, kanunu, bu biçimde yayınlayacaktır.

Ancak, geri gönderme gerekçesinde gösterilen hükümler dışında, başka maddelerde değişiklik yapılırsa, Cumhurbaşkanının, kanunu, ikinci kez geri gönderme hakkı doğar mı?

Sorun, «Bazı Orman Suçlarının Affı»yla ilgili Kanunla «Diyanet İşleri Başkanlığı» Kanununda değişiklik öngören kanunun Cumhurbaşkanınca ikinci kez geri çevrilmeleri üzerine ortaya çıkmıştır. Millet Meclisi ile Cumhuriyet Senatosu arasında bu sorun nedeniyle ortaya çıkan görüş ayrılığını gidermek üzere oluşturulan Karma Komisyon, Cumhurbaşkanına ikinci kez geri çevirme yetkisi tanıyan bir rapor hazırladı. Ne var ki, Millet Meclisinin 30 Nisan 1979 günlü birleşiminde bu rapor tartışılarak reddedildi ve böylece, Cumhurbaşkanının kanunları ikinci kez geri çevirme yetkisi olmadığı karara bağlandı. Bunun üzerine de, Cumhurbaşkanı, her iki kanunu imzalayarak yayınladı.

Ancak, Anayasanın kendisine tanıdığı yetkiye dayanarak, bu kez de Anayasa Mahkemesi'ne başvurdu bu konuda.

Anayasa Mahkemesi, 18.12.1979 tarihinde verdiği iki kararında soruya olumlu yanıt veriyor[8].

II

ÖTEKİ YETKİLER

Anayasanın 64. maddesi, «kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak» gibi, niteliği gereği yasama organına ait olması gereken bir yetkiden başka, devlet yaşamı için çok önemli bazı konularda da TBMM'ne yetki tanımaktadır.

Ne var ki, bunlardan ibaret değil TBMM'nin yetkileri.

Anayasa, başka hükümlerinde de TBMM'ne çeşitli yetkiler vermiştir.

8) Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 79/22, K. 79/45, kt. 18.12.1979; E. 79/25, K. 79/46, kt. 18.12.1979. Her iki kararın yayınlandığı RG 11.5.1980/16985.

«Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak» dışında, TBMM'nin yetkilerini şu noktalar yöresinde toplamak mümkün:

- Devletin **bütçe** ve **kesin hesap** Kanunu tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; **para basılmasına** karar vermek (m. 64/1);
- **Genel ve özel af ilânına,** mahkemelerden verilip kesinleşen **ölüm cezalarının** yerine getirilmesine karar vermek (m. 64/1);
- Milletlerarası antlaşmaları uygun bulma (m. 65);
- Silâhlı kuvvet kullanılmasına izin verme (m. 66);
- Bazı önemli **seçimleri** yapmak.

Cumhurbaşkanını seçmek (m. 95); -Millet Meclisi üç, Cumhuriyet Senatosu iki üye olmak üzere- Anayasa Mahkemesi'ne beş üye seçmek (m. 145), TBMM'nin yetkisine girer.

- Bakanlar Kurulunun **sıkıyönetim** ilânını onamak ya da kaldırmak. Gerekiyorsa -her defasında iki ayı aşmamak üzere- uzatılmasına karar vermek (m. 124);
- **Yasama dokunulmazlığının kaldırılması** (m. 79), **üyeliğin düşmesine** karar vermek (m. 80);
- **Yürütme organını denetlemek.**

Şu son nokta üzerinde, ilerde yasama ve yürütme ilişkileri bahsinde daha ayrıntılı olarak duracağız.

TBMM, yukarıda saydığımız bütün yetkilerini, «kararla» yerine getirir. Ancak 65. madde dışındadır bunun; o yetkisini kanun biçiminde yerine getirir. Bir de, 64. maddenin 1. fıkrasındaki yetkilerini -Anayasanın «karar»dan sözetmesine karşın- kanunla kullanır[9].

KAYNAKLAR

KARAMUSTAFAOĞLU, M. Tuncer, Yasama Meclisinde Komisyonlar, Ank. 1965.

TEZİÇ, Erdoğan, Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun

9) Bu konuda ayrıca bkz. Erdoğan TEZİÇ, Türk Parlamento Hukuku..., s. 35 vd.

Kavramı, İst. 1972.
TEZİÇ, Erdoğan, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İst. 1980.

VI

YÜRÜTME

«Yürütme»nin, işlev ve organ olarak çeşitli anlamları vardır.

«Yürütme işlevi» deyince, ilke olarak, hukuk kuralları koyan, hukukun oluşmasını sağlayan bir faaliyet değil, **hukukun gerçekleşmesini sağlayan** bir faaliyet anlaşılır. Bu bakımdan, yasama işlevinden farklı bir işlevdir yürütme işlevi.

Ve çeşitli biçimlerde kendini belli eder: Bazan bireysel ve öznel nitelikte kararlar halinde ortaya çıkar (bir kimse hakkında bir vergi tahakkuk ettirilmesi gibi); bazan, bir bireyi, daha önce yasama işlevinin saptadığı genel ve nesnel bir hukuksal çerçeveye sokar (bir kimsenin memurluğa atanması gibi); son olarak, birtakım edimler, maddesel eylemler biçiminde görünür (bir depremden zarar gören yurttaşlara para ve eşya yardımı, günlük ve teknik kamu hizmetlerinin yapılması gibi)...

Özetlersek, yürütme işlevi, yasamaca yaratılan hukuku gerçekleştirme ya da uygulama faaliyetidir.

Bir **devlet organı olarak,** yürütme, uygulamada, çeşitli biçimler altında görünmüştür ve bugün de görünmektedir.

– Yürütme, bazan, **tek bir kişi halinde** ortaya çıkmaktadır. Buna «monokratik yürütme» denir.

Monarşi ve diktatörlüklerde durum budur.

Hükümet kararlarını almaya yetkili tek bir kişi vardır: Kral ya da diktatör. Ona yardımcı olanlar, o tek kişinin alacağı kararlara hiçbir biçimde katılmazlar; onlar, bu kararları hazırlar ve uygularlar sadece.

– Yürütme, bazan **iki kişiden** oluşur. «Kollejial yürütme» denir buna.

Bu iki kişi, hukuk bakımından birbirine eşittir ve hükümet faaliyetinde kararların alınması, her ikisinin –hiç değilse zımnî olarak– uyuşmasıyla mümkündür.

İlk Çağ'da Roma'da, Konsüllük devrinde bu çeşit bir yürütmeye rastlanır.

– Yürütmenin, **bir heyet halinde** görüldüğü de oluyor, «di-

rektoryal yürütme» deniyor buna. Özelliği de şu: Yürütmeyi oluşturanlar, hukuk bakımından birbirine eşit olduğu gibi, heyetin kararları, gurup halinde, oy çokluğu ile alınıyor.

Bu çeşit yürütmenin klasik örneği, Fransız Devrimi sıralarındaki «Kamu Selâmeti Komitesi»dir; günümüzde, bazı marksist rejimlerde de uygulandığı oluyor.

Ne var ki, uygulamalarda da görüldüğü gibi, sistem, saflığını koruyamıyor ve sürekli olamıyor; çünkü, çoğu zaman, heyet içinde biri üstün duruma geçiyor ya da derin uzlaşmazlıklar başgösteriyor aralarında.

– Son olarak yürütmenin, **bir kişiyle** onun karşısında **bir heyetten** oluştuğu bir biçimi var.

«İkili yürütme» adı verilen bu biçim yürütmeye parlamenter hükümet biçiminde rastlanıyor. Gerçekten, parlamenter hükümet biçiminde, –hükümdar ya da Cumhurbaşkanı olarak– bir «devlet başkanı»nın karşısında «kabine» adı verilen bir heyet bulunur; bu kabinenin başını devlet başkanı seçer, ama kabinenin –heyet olarak– devlet başkanı karşısında bir bağımsızlığı vardır.

Sorumluluğu, yalnız parlamentoya karşıdır onun.

1961 Anayasasındaki yürütme, işte bu çeşit bir yürütmedir.

BÖLÜM I

YÜRÜTMENİN ÜSTÜNLÜĞÜ VE SORUNLARI

İktisadî alana devlet müdahalesinin artışı, devlet iktidarının yetki ve örgütüyle büyümesi, merkezî otoritenin genişlemesi... Bunlar, çağdaş Batı demokrasilerinin ilk bakışta göze çarpan özellikleri.

Yine çağdaş Batı demokrasilerinde, bir başka özellik, «yürütme»nin durumunda kendini gösteriyor. Gerçekten, çağdaş Batı demokrasilerinde, devlet güçleri dengesinde, yürütme organı üstün duruma geçmiş, -Duverger'in deyimiyle- devletin **«motor organı»**, gerçek iktidarın merkezi haline gelmiş; buna karşın yasama, bir denetleme işlevi yapar olmuştur yalnızca.

Yürütmenin yasama aleyhine genişlemesi, deyim yerindeyse «azmanlaşması», yığınla sorunu da beraberinde getiriyor doğallıkla. Bunlara değinmeden önce şu soruya yanıt getirmeli önce:

Nereden kaynaklanıyor bu değişiklik?

Sorunun yanıtı, başta Batılı toplumların üzerine kurulu oldukları sosyo-ekonomik temel, yani kapitalizm ve onun diyalektiği ile ilgili.

I

KAPİTALİST DEVLETTEKİ DEĞİŞİM

19. yüzyılın ikinci yarısında, özellikle sonlarına doğru, Batı kapitalizminde bir büyük yapı değişikliği görülür:

Yarışmacı kapitalizmden, **tekelci kapitalizme** geçilmektedir.

Bu geçiş, bütün üstyapı kurumlarını da etkileyecektir.

Başta devleti doğallıkla.

Tekelcilik, Batı kapitalizminde başlıca şu biçimlerde ortaya çıkmıştır:

- Üretimin bir elde toplanması, giderek **«karteller»** ve **«tröstler»** gibi tekelci gurupları oluşturmuştur;
- Üçbeş büyük banka, bütün iktisadî yaşamı egemenliği altına almıştır;
- İlkel madde kaynaklarını, tröstler ve tekelci hale gelmiş sanayi sermayesi ile banka sermayesinin kaynaşması demek olan **«malî oligarşi»** ele geçirmiştir;
- Dünya, iktisadî bakımdan, milletlerarası karteller arasında bölüşülmüş ve tekelci olmayan kapitalizm dönemindeki meta dış satımından farklı olarak, **«sermaye ihracı»** ön plana geçmiştir.
- Dünya, yalnız iktisadî bakımından değil, topraklar bakımından da bölüşülmüş ve sömürgecilik, bir başka deyişle, **«emperyalizm»** başlamıştır.

20. yüzyılın başlarında, dünyanın emperyalistlerce paylaşılması tamamlanmıştı.

Başta İngiltere ve Fransa olmak üzere, dünyayı paylaşmış emperyalist ülkelere karşı, bu paylaşmaya katılmakta -çeşitli nedenlerle- gecikmiş Almanya ve İtalya gibi emperyalist ülkeler, dünyanın yeniden paylaşılmasını gündeme getirirler: Birinci Dünya Savaşı bundan doğacaktır; İkinci Dünya Savaşı da.

Dünyanın paylaşılmasında, daha önce yerle sınırlı mücadelelerle yetinen emperyalizm, 20. yüzyılda **«dünya savaşları»** dönemini açar böylece.

Nedir ortadaki asıl gerçek?

Kapitalizmin bunalımı.

Kapitalizm, -bugün de süren- bir bunalıma girmiştir.

Bütün bu gelişmeler, kapitalist devletin klasik işlevlerinde de değişmelere yol açar ve yeni bir devlet yapısı ortaya çıkarır[1].

Hemen belirtelim ki, bu değişimler, **emperyalist ülkeler** için geçerli olduğu ölçüde, emperyalizmle bütünleşmiş uydu ülkeler, bir başka deyişle, kimi **gerikalmış ülkeler** için de geçerli.

Türkiye için de doğallıkla.

---

1) Bu konuda bkz. Ralph MİLİBAND/Nicos POULANTZAS /Ernesto LACLAU, Kapitalist Devlet Sorunu, (çev. Yasemin Berkman), İst. 1977.

Nedir devletin işlevlerinde olup biten?[2]

– Tekelci sermaye, ekonomik kanunların kıskacına sıkışıp bunalımdan bunalıma yuvarlandıkça ve sermayenin bu bunalımları geniş kitlelere yansıdıkça, devletin ekonomik alandaki etkinliği de koyulaşıp yoğunlaşmaktadır. İşler, üretim araçlarının sahipleri için «devletsiz» yürümemektedir artık. Yarışmacı kapitalizmin **«gece bekçisi devleti»** gitmiş, yerini, tekeller yararına müdahaleci, programlayıcı, güdümcü bir **«güçlü devlet»** almıştır.

Öyle bir devlet ki, üretim sürecine, artık dışarıdan edilgin biçimde seyirci kalmamakta, bu sürece eylemli olarak katılmakta, girmektedir.

Nasıl mı?

Pazara alıcı olarak çıkmakta, hizmet ve mal satın almakta, tüketilemeyen üretim fazlasını emmektedir. Devlet siparişleri, ihaleler, devlet harcamaları ve bu arada özellikle askerî harcamalar eliyle «sunum fazlası»nı, «istem eksiği»ni örtmektedir. Azalan kâr eğilimini karşılamak üzere işçi ücretlerini düşük tutmakta, gerektiğinde dondurmakta, işçileri aynı paraya daha çok ve daha çabuk çalıştırarak emeğin verimliliğini, üretkenliğini artırmaktadır. Kapitalistleşme aşamasındaki gerikalmış ülkeler ise, grevleri ertelemekte, işçileri memur statüsüne sokmakta, vergilerle, tarım ürünleri fiyatları politikasıyla, emisyonla, devalüasyonla, özendirme önlemleriyle, dövize çevrilebilir mevduatlarla, dış ve iç borçlanmalarla, kur garantileriyle, hazine istikrar fonlarıyla büyük sermayeyi desteklemekte, pompalamaktadır.

– Ekonomik bunalımların, pahalılığın, işsizliğin, konut - sağlık - eğitim gibi toplumsal gereksinmelerin karşılanmazlığının ceremesini çektikleri için gitgide huzursuzlaşan, uyanıp bilinç kazanan kitleleri **düzenle bütünleştirip** uyutma, uyuşturma ve uysallaştırma yöntemleri de akıl almaz boyutlar almaktadır bu arada.

İdeolojik kurumların propaganda, demagoji, beyin yıkama, koşullandırma, gerçekleri peçeleme teknikleri daha bir süzme, daha bir kıvrak hale getirilmektedir. Kitle haberleşme araçları,

2) Bu konuda özellikle bkz. Rona SEROZAN, Devletin İşlevlerinde ve Yapısında Gerçekleşen Değişim, Yargı, sy. 24, s. 7-9.

eğlence ve spor kurumları, özellikle eğitim kurumları, ırkçılığın, şovenizmin, militarizmin, saldırganlığın borazancılığını yapmaktadır. Devlet alabildiğine yüceltilmekte, «güçlü devlet», «millî birlik ve beraberlik» mistifikasyonları beyinlere işlenmektedir. Gerikalmış ülkelerde ise, bu arada, kitlelerde, huzur getirici otorite, güçlükleri yenecek, eli sopalı kişi özlemini diri tutacak propagandalar sürdürülmektedir.

Devletin ideolojik düzeydeki bütünleştirici işlevinde dikkati çeken ikinci bir yenilik de, **kitlelerin siyasal yaşamdan soyutlandırılmalarında** (depolitizasyon) gözlenebilir. Sınıflararası ilişkilerin ve sınıf mücadelelerinin yansıdığı bir alan olarak, büyük dönüşümlere yol açabilecek muazzam bir güç oluşturan «politika», salt egemenlerin, seçkinlerin bir ayrıcalığı katına çıkarılmakta, doruktakilerin tekeline alınmaktadır. Sözgelimi, meslek kuruluşlarının, derneklerin «siyasetle uğraşma»sı önlenmekte, sendikalar sarılaştırılıp, politika dışı ekonomizmin uysal ve dar boyutlarına sıkıştırılmaktadır.

Devletin bütünleştirici işlevinde gözlenen üçüncü bir aşama da, **sermaye ile sivil-asker büyük bürokrasi arasındaki organik bağların** geliştirilmesi ve olgunlaştırılmasıdır. Memurluk sırasında ayrıcalıklı yan ödemelerle, emeklilikte ise özel girişim çatısı altında, büyük bankalarda, büyük sanayi kuruluşlarında istihdam suretiyle, bürokrasiyi ve etkili çevreleri özümleme amacı güdüldüğü açıktır.

– Toplumsal çelişkilerin keskinleşmesiyle, kitlelerin hızla uyanıp bilinçlenmesiyle atbaşı olarak, devletin bu çelişkileri **zorla bastırma,** huzursuzlaşan ve düzenle bütünleştirilemeyen **kitlelerin direncini kırma** eylemi de yoğunlaştırılır. Liberalizm, ekonomik düzeyde olduğu gibi, politik düzeyde de mezara gömülür.

Gerikalmış ülkelerde ise, klasik burjuva demokrasisinin oyun kuralları, egemen sınıfın başına dert kesilmiştir artık! Gözaltı, maddî ve manevî eziyet ve işkence, yaygınlık ve doğallık kazanır. Sürekli korku üretilir, korkudan uzak tutulma özgürlüğü yokedilir. Kişi güvenliği, yaşama hakkı, konut dokunulmazlığı, haberleşmenin gizliliği hiçe sayılır. İstihbarat örgütleri yasadışı faaliyetlere girişir. Örgütlenme haklarına daraltımlar getirilir. Politik ceza hukukunun ünlü kuralları harekete geçirilir. Sendi-

ka, toplu sözleşme ve grev hakları kısıtlanır.

Özetle, demokratik hak ve özgürlükler daraltılır gitgide.

YENİ DEVLET YAPISI

İşte, devletin temel işlevlerindeki bütün bu değişimlere bağlı olarak, devletin mekanizmasında, «yapısında» da köklü bir değişim olur[3].

Nedir o yapısal değişimler?

Ekonomik altyapıdaki merkezîleşmeye ve tekelleşmeye denk düşen bir biçimde, üstyapıda da **güçlerin ayrılığından güçlerin merkezîleşmesine doğru** bir dönüşüm gerçekleşir.

Çetinleşen, ağırlaşan görevlerini daha rasyonel, daha etkili bir biçimde yerine getirmek ve toplumsal yaşamın tümü üzerinde etkinlik ve egemenlik kurmak üzere, siyasal iktidar, **yürütme gücünde** yoğunlaştırılıp merkezîleştirilir[3a]. Eskiden parlamentoya özgü sayılan yetkiler, gitgide yürütmeye devredilir. Yürütme, demokratik denetim mekanizmalarından da kurtarılmaya çalışılır.

Kanunlarda, yürütmeye, alabildiğine geniş bir manevra alanı (takdir yetkisi) sağlayan esnek, kaypak kurallar seçilir; «millî güvenlik, millî ahlâk, millî vicdan, halin icabı» gibi her yana çekilmeye elverişli deyimler, yasaların kesinliği ilkesinin, son bir değerlendirmede de yasa egemenliği ile hukuk güvenliği ilkesini hiçe indirir. Kesin çerçeveli kanunların egemenliği, yerini **«tepeden inme kararcılığa»** bırakmıştır artık.

Bu **«yasallıktan uzaklaşma»** (delegalizasyon) sürecinde, parlamento da güçsüzleşmekte ve etkisizleşmektedir giderek[4].

---

3) Rona SEROZAN, a.g.m., s. 8-9. Ayrıca bkz. Tarık Zafer TUNAYA, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. bası, İst. 1981, s. 451 v.d.

3a) Bkz. Erdoğan TEZİÇ, Batı Demokrasilerinde «Yürütme»nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi, İHİD, 1980, sy. 2, s. 91-108.

4) Bkz. Milliyet gazetesinin düzenlediği «Parlamento Görevini Yitiriyor mu?» konulu yazı dizisinde yer alan şu makaleler: Münci KAPANİ, Oynanmayan Rol, Milliyet, 19 Ocak 1969; Nermin ABADAN, Parlamentolar Yeterli midir? Milliyet, 20 Ocak 1969; Mümtaz SOYSAL, Eksik Forum, Milliyet, 21 Ocak 1969; Deniz BAYKAL, Yeni Muhalefet, Milliyet, 22 Ocak 1969.

Öyle ki, Meclisin tüm işlevi, daha önce kapalı odalarda alınmış ve hattâ yerine getirilmiş kararları «tescil» etmek suretiyle, bu kararlara sonradan «meşruluk» kazandırmaya indirgenmektedir. Böylece, «demos»suz (halksız) demokrasiye[5] **«parlamentosuz parlamentarizm»** eşlik etmiş olmaktadır. Kanun gücünde kararname kurumu, Bakanlar Kurulunun vergi, resim, harç oranlarını belirleme yetkisi, aynı Kurulun ve özel olarak Maliye Bakanının bütçeyi kâğıt üzerinde bırakma yetkisi, genelgelerle, tebliğlerle oldu bittiye getirilen çeşitli daraltımlar ve kısıtlamalar, işte hep bu bağlam içinde bir anlam kazanan olgular.

Bunun gibi, sermayeye yakın partilerden gelen -ve Mussolini'nin «dialogo con le folle»sini, yani halkla diyaloğunu anımsatan **«halk oylaması»** (referandum) önerileri de, ağır aksak işleyen ve her şeye karşın toplumcu muhalefete faaliyet alanı bırakabilen Meclisi devre dışı bırakıp, kitle haberleşme araçlarıyla koşullandırılan halkı âlet ederek, birtakım kanunları oldu bittiye getirme özlemini yansıtmaktadır.

Parlamentonun devre dışı bırakılmasının yanısıra, yürütmenin, yargı gücünün ayak bağlarından da kurtarıldığı görülmektedir: Öyle ki, temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasında önceden yargıç kararı sağlama zorunluluğu kaldırılmakta; üstelik, idarenin bir sürü eylem ve işlemi de Danıştay denetiminden kaçırılmaktadır. Öte yandan, bürokratik ve askerî aygıt da alabildiğine şişirilmektedir. Özet olarak, kolluk güçleri sayı, para, araç ve gereç yönünden pekiştirilmektedir.

Özetle devlet, onun içinde de yürütme, her alanda güçlü ve etkin kılınmış, gerçek anlamda **«totaliter»** bir yapıya kavuşturulmuş bulunmaktadır. Bu yeni yapısıyla, devlet, giderek yürütme, bir yandan müdahaleci, özendirmeci ve önlemci ekonomi politikasıyla, büyük sermayeyi, daha rasyonel, daha etkin besleyebilecek bir süper ticarî işletmeye dönüşmekte; öte yandan da daha vurucu, daha etkin, «tenkilci» ve «tahakkümcü» bir politikayla, **düzene muhalefeti** sindirip kırabilmektedir.

---

5) Bu kavram için bkz. Maurice DUVERGER, Halksız Demokrasi, (çev. İsmail Özük), İst. 1969.

II

BİR ÖRNEK: 1958 FRANSIZ ANAYASASI

Batı'daki devletin, giderek yürütmenin yapısındaki bu değişmeler, anayasalara da yansıyor. Bunu en güzel belirten örnek de, 1958 tarihli Fransız Anayasasıdır.

1958 Anayasasının doğuşu, 13 Mayıs 1958'de, Cezayir'deki yerel bir ayaklanmayla başlar. Ordunun baskısı ile, hükümet başkanlığı General De Gaulle'e devredilir. Yeni bir Anayasa hazırlanışı için de tam yetki verilir kendisine. Anayasa 28 Eylül'de hazırlanıpy referanduma sunulur ve oy verenlerin %80'e yakın çoğunluğunca kabul edilerek, 4 Ekim 1958'de yürürlüğe girer.

1958 Anayasasının en başta gelen özelliklerinden biri, Cumhurbaşkanına tanıdığı yetkiler. Bunlara bakarak, 1958 Anayasasının «başkanlık rejimi»ne kaydığı söylenir. Aslında, devlet başkanına hayli üstünlük tanıyan bir parlamenter hükümet biçimi.

Sistemdeki ağırlık bakımından başta Cumhurbaşkanı geliyor; sonra hükümet, en sonda da parlamento.

Böylece yürütme, açıkça yasamanın önünde ve üstünde.

Konuyu özetlemeye çalışalım[6].

CUMHURBAŞKANI

1958 Anayasası, yürütmenin yetkilerini, yasama aleyhine genişletirken, hükümeti değil, daha çok Devlet Başkanını güçlendirmiş. Bu yetkiler, klasik parlamenter rejimde Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerden hayli fazla. Bunun nedeni de, halkın gözünde ayrı bir meşruluğu olan **De Gaulle'ü «kurumlaştırmak»**tı.

1958 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanını, doğrudan doğruya halk, genel oyla ve yedi yıl için seçiyor.

Aynı kişinin birçok kez seçilmesi de mümkün.

Anayasanın 5. maddesine göre, Cumhurbaşkanı, Anayasanın bekçisi. Kamu güçlerinin düzenli bir biçimde işlemesini ve devletin sürekliliğini sağlar.

---

6) Bu konuda bkz. Maurice DUVERGER, Institutions politiques et Droit constitutionnel, c. II, Paris 1978. Ayrıca, özellikle Murat SARICA, Fransa'nın V. Cumhuriyet Anayasası, İHFM, 1961, c. XXVII, sy. 1-4 (Ayrı bası 1962).

Bir arabulucu, bir hakem rolünde Cumhurbaşkanı.

Anayasanın Cumhurbaşkanına tanıdığı yetkiler, olağan ve olağanüstü olmak üzere ikiye ayrılıyor:

1. Cumhurbaşkanının «olağan» yetkileri içinde, hükümete karşı olanlardan çok, parlamentoya karşı olanlar dikkati çekiyor. Gerçi bu yetkilerin bir bölümü, normal bir parlamenter rejimde görülenler türünden. Ama, parlamento önünde öyle yetkileri de var ki, Anayasa, bir yenilik olmak üzere tanımış onları.

Bunlar, **«mesaj»**, **«meclisi fesih»** ve **«referandum»** yetkileridir.

- **Mesaj hakkı,** gerçi 1875 ve 1946 Anayasalarında da vardı; ancak sınırlıydı. Bugün böyle bir sınır yoktur.

- **Meclisi fesih hakkı,** 1946 Anayasasında, birçok koşullarla sınırlı olarak, Başbakana verilmiş olduğu halde; 1958 Anayasası, bu hakkı doğrudan doğruya Cumhurbaşkanına tanımıştır. Cumhurbaşkanının, fesih konusunda karar vermeden önce, Başbakana ve Meclis Başkanlarına danışması gerekmekteyse de, kendisini bağlamaz bu.

Bağlayıcı tek bir kayıt var: Cumhurbaşkanı, bu hakkı, bir yıl içinde iki kez kullanamaz.

- **Referanduma başvurma hakkı,** 1875 Anayasasında yoktu. 1946 Anayasasında, yalnızca Anayasanın değiştirilmesi, o da Mecliste belli bir çoğunluk sağlanamaması halinde referanduma tâbiydi. Aynı hükümlere 1958 Anayasasında da rastlanmakta ise de, Cumhurbaşkanının yetkileri hayli genişletilmiş bu konuda.

2. Cumhurbaşkanının «olağanüstü» yetkilerini Anayasanın **16. maddesi** düzenliyor[7].

Bu maddenin birinci fıkrasına göre, «Cumhuriyet kurumları, millî bağımsızlık ve ülkenin bütünlüğü ya da milletlerarası andlaşmaların yerine getirilmesi, vahim ve yakın bir biçimde tehlikeye düştüğü ve Anayasaya dayanan kamu otoritelerinin düzenli biçimde çalışması kesintiye uğradığında, Cumhurbaşkanı, Başbakan, Meclis Başkanları ve Anayasa Şûrası ile resmen görüştükten sonra, durumun gerektirdiği önlemleri alır».

Görüldüğü gibi, olağanüstü hallerde, Cumhurbaşkanı,

7) Bu konuda özellikle bkz. Turgut TAN, 1958 Fransız Anayasanın 16. Maddesi ve Bazı Hukukî Problemler, SBFD, 1966, c. XXI, sy. 4, s. 299-318.

Hükümetin, Meclislerin ve öteki kamu güçlerinin yerini almakta ve sınırsız yetkilere sahip olmaktadır.

Ayrıca, 16. maddenin 2. fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı, durumu millete bir mesajla bildirir.

Cumhurbaşkanı, 16. maddenin verdiği yetkileri kullanmak istediğinde, kendi kendine karar verir; bu durumda parlamento kendiliğinden toplanır. Şu var ki, olağanüstü yetkiler kullanıldığı sırada, Millet Meclisi dağıtılamaz.

16. madde, içerdiği bazı kayıtlara karşın, demokratik bir rejim için büyük tehlikelerle dolu. General De Gaulle'ün tarihsel kişiliğinin verdiği güven bu konuda büyük bir rol oynuyordu; aynı güveni, sosyalist Mitterand da veriyor bugün.

Ama ya gelecek?

Maceraperest bir Cumhurbaşkanının girişimleri, 16. maddeye dayanarak hukuksal bir kisveye bürünebilir pekâlâ.

HÜKÜMET

1958 Anayasasına göre, hükümetin yetkileri, Cumhurbaşkanınkilerle aynı derecede olmayıp, tamamlayıcı nitelikte. Hükümet, bağımsız bir organ olmaktan çok, Cumhurbaşkanı ile Parlamento arasında bir «bağ» rolü oynuyor.

Hükümetin başında bir Başbakan ve onun yanında da bakanlar ve devlet sekreterleri (bir çeşit müsteşar) bulunuyor.

Başbakanı, Cumhurbaşkanı seçer. Bakanlar ise, Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanına bildirilir. Bakanların atamasını Cumhurbaşkanı yapar.

Başbakan, hükümetin programından ya da bazı hallerde genel politikaya ait bir demeçten dolayı Millet Meclisi önünde güvensizlikle karşılaştığı ya da istifa ettiğinde, Başbakanın görevine son verilir.

Cumhurbaşkanının rolü bir tescilden ibarettir burada.

1958 Anayasası, yalnız Cumhurbaşkanının değil, hükümetin de yetkilerini, parlamentonun aleyhine olmak üzere genişletmiştir.

Bu yetkiler de, olağan ve olağanüstü olmak üzere ikiye ayrılır.

1. Hükümet, «**millî politika**»yı belirler ve yürütür.

Millî politikanın belirlenmesinde ve yürütülmesinde, meclisin, yalnızca bir «veto hakkı» vardır: Ya kabul eder bu politikayı ya da yalnızca reddeder.

Aslında, 1958 Anayasasının Cumhurbaşkanına tanıdığı geniş yetkiler gözönünde tutulursa, hükümetin nasıl ayrı ve bağımsız bir siyaseti olabileceği haklı olarak sorulabilir; hükümet programlarının, Cumhurbaşkanının görüşlerine uyması gerekiyor çünkü.

Hükümetin faaliyetinde, 1958 Anayasası, Başbakanı **«ayrıcalıklı»** bir duruma getirmiş ve başkaca birtakım yetkiler tanımıştır kendisine. Şöyle ki: 1958 Anayasası, parlamentonun yasama faaliyetini kısmıştır; bu faaliyet, ancak «anayasanın tahdidi bir biçimde saydığı konulara» indirgenmiştir. Bu konuların dışında kalan hususlar ise, Başbakanca **«düzenleyici işlemlerle»** düzenlenmektedir. Böylece, parlamento kendi yasama sınırını aştığında Başbakan, Anayasa Şûrası'ndan, Parlamentonun faaliyetinin Anayasaya uygun olmadığı hakkında bir karar aldıktan sonra, bahis konusu kanunu bir düzenleyici işlemle değiştirebilir.

Bundan başka, Başbakan, hükümet faaliyetlerini yönlendirir ve yürütür. Parlamentoya karşı, hükümetin sorumluluğunu yüklenen de Başbakandır.

2. Hükümetin olağanüstü yetkileri, sıkıyönetim ilânı, tehlikeli hal ve seferberlik ilânı ile emirnameler yoluyla olağanüstü düzenlemelere gitmektir.

3. Cumhuriyet'in son zamanlarında gelişen kanun gücünde kararnamelere başvurmayı, 1946 Anayasası yasaklamış, ancak önlemeyi başaramamıştı; 1958 Anayasası, bu kararnamelere hukuksal bir yön vermiştir.

PARLAMENTO

1958 Anayasasında, Parlamentonun bağımsızlığı kısılmış, faaliyeti yeni ve sert kurallara bağlanmıştır.

Yirmi bir yaşını bitiren kadın-erkek her yurttaş seçmendir; Millî Meclisin üyeleri beş yıl için ve genel oyla seçilirler.

4. Cumhuriyette nisbî seçim sistemi yürürlükteydi. 5. Cumhuriyet, 3. Cumhuriyetin sistemine dönmüştür; yani, tek adlı, iki turlu çoğunluk sistemini kabul etmiştir.

Senatonun seçimi iki dereceli. Üyeleri 1/3 oranında, her üç yılda bir yenilenir. Senatonun seçmenleri, milletvekilleri, vilayet meclisi üyeleri ve belediye meclislerinin delegelerinden oluşuyor. Seçmenlerin çoğunluğu ise, belediye meclisleri üyeleri.

Parlamentonun yetkileri bakımından, 1958 Anayasası, 1875 ve 1946 Anayasalarına oranla, iki büyük fark gösterir: Bu farklardan başta geleni, Fransız kamu hukukuna yabancı olan, kanunun maddî bir tanımını yaparak **Meclisin kanun yapma yetkisini kısması;** ikincisi ise, Meclisle Senatonun karşılıklı yetkilerinde değişiklik yaparak **Senatonun yetkilerini artırmasıdır.**

Gerçekten 1958 Anayasası, meclislerin başta gelen yetkisini, yani yasama yetkisini kısmıştır. Dört bakımdan kısılmıştır Millî Meclisin yasama yetkisi: 1 – Cumhurbaşkanı, Millî Meclisi gözönünde tutmadan referanduma başvurabilir; 2 – Kanunların Anayasaya uygunluğu, Anayasa Şûrası'nca sıkı bir biçimde denetlenir; 3 – Hükümet, güven sorunu yaptığında oya başvurmadan bir kanun kabul edilebilir; 4 – Kanun yoluyla düzenlenecek konular sınırlanmıştır.

Anayasanın 34. maddesi, kanunla düzenlenecek alanı iki yönden daraltmaktadır. Bu maddeye göre, kanun, sadece Anayasada sayılan bazı hususlarda ilgili kuralları saptar ve yine Anayasada belirtilen öteki bazı konularda da temel ilkeleri belirler. Anayasanın 34. maddesinde sıralanan hususlar dışında, parlamento kanun yapamaz; kanuna konu olan hususlar dışında kalan alan yürütmenin düzenleyici işlemlerine terkedilmiştir. Böylece, 1958 Anayasasına göre, **yürütmenin düzenleme yetkisi asıl, Parlamentonun yasama yetkisi ise istisnaîdir.**

Parlamento, yürütmenin düzenleyici alanına karıştığında, Anayasa Şûrası engel olabilir buna.

1958 Anayasası, Senatonun da yetkilerini arttırmıştır. Kanunların hazırlanmasında bu nokta açıkça görülüyor.

Anayasanın değiştirilmesinde de Senatoya büyük yetkiler verilmiş; öyle ki, Senato, Anayasanın değiştirilmesine, elindeki yetkilerle engel bile olabiliyor. Bu konuda, yalnız 1946 Anayasasından değil, 1875 Anayasasından da ileriye gidilmiş. Bütün bunlar, rejimin sürmesini sağlamak için alınmış bir güvenlik önemi izlemi uyandırıyor.

Ne var ki, Senatoya tanınan yetkiler, doğrudan doğruya hükümetin denetimi altındadır. Genel olarak, Senato, hükümetin bir denetim aracı ve Millî Meclisin freni durumundadır.

1958 Anayasası, parlamentonun malî yetkilerini de kısmıştır.

1958 Anayasasında öteki Anayasa organları, **Anayasa Şûrası, Ekonomik ve Sosyal Şûra, Yüksek adalet Divanı**'dır. Hepsinin de rolleri, Cumhurbaşkanı, Hükümet ve Parlamentoya oranla ikinci plândadır. Siyasal karar veremez hiçbiri: Ancak, Anayasa Şûrasını bunlardan ayırmak gerekir; bir de **Yüksek Hakimler Şûrası** vardır ki, rolü, 1946 Anayasasına oranla azaltılmış ve bir Anayasa organı olmaktan çıkmıştır.

Buraya değin verdiğimiz açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, 1958 Anayasası, ilke olarak «parlamenter hükümet» biçimini kabul etmiştir. Ne var ki, Anayasasının, «klasik parlamentarizm»den ayrılan üç önemli özelliği yardır:

Birinci, Devlet Başkanına tanınan geniş yetkilerdir ki, rejimi «orleanist» bir niteliğe büründürmüştür.

İkincisi, parlamentonun zayıflaması, buna karşılık yürütmenin güçlü duruma geçmesidir.

Üçüncüsü ise, yasama işlevi ile yürütme işlevinin birbirinden sert bir biçimde ayrılmasıdır.

Rejimin yürürlükteki işleyişine gelince: De Gaulle Cumhurbaşkanı iken, «hakem» durumunda kalmakla yetinmiyor; günlük siyaseti yönlendirmede başrolü oynuyor, özellikle dış politika üstüne verdiği demeçlerle doğrudan doğruya hükümetin tutumunu belirliyordu. De Gaulle'den sonra gelen Pompidou ile Giscard d'Estaing de –üç aşağı beş yukarı– aynı De Gaulle'cü çizgiyi sürdürdüler. Parlamento da o çizgiden pek ayrılmayan çoğunlukların elinde kaldı yıllarca.

Ne var ki, sosyalist bir Cumhurbaşkanı ile De Gaulle'cü bir parlamento çoğunluğunun, ya da sol bir parlamento çoğunluğu ile De Gaulle'cü bir Cumhurbaşkanının karşı karşıya gelmesi, Fransa'nın henüz denemesini yaptığı durumlar değil.

Sistem, asıl sınavını işte böyle durumlarda verecektir.

Sosyalist bir Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun «sol»un elinde bulunduğu bugünkü durumda ise, 1958 Anayasası, «sağ»a, korkulu rüyalar yaşatabilir olsa olsa.

DUVERGER, Maurice, Halksız Demokrasi (çev. İsmail Özük), İst. 1969, Paris, 1978.

DUVERGER, Maurice, Institutions politiques et Droit constitutionnel, Paris, 1978.

MILIBAND, Ralph/POULANTZAS, Nicos/LACLAU, Ernesto, Kapitalist Devlet Sorunu, (çev. Yasemin Berkman) İst. 1977.

SARICA, Murat, Fransa'nın V. Cumhuriyet Anayasası, İHFM, 1961, c. XXVII, sy. 1-4 (Ayrı bası 1962).

SEROZAN, Rona, Devletin İşlevlerinde ve Yapısında Gerçekleşen Değişim, Yargı, sy. 24, s. 7-9.

TAN, Turgut, 1958 Fransız Anayasasının 16. Maddesi ve Bazı Hukukî Problemler, SBFD, 1966, c. XXI, sy. 4, s. 299-318.

TEZİÇ, Erdoğan, Batı Demokrasilerinde «Yürütme»nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi, İHİD, 1980, sy. 2, s. 91-108.

TUNAYA, Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. bası, İst. 1980.

BÖLÜM II

1961 ANAYASASINDA YÜRÜTME

Bizde, 1876 Anayasasına değin, yürütme «tek başlı»dır. 1876 Anayasası «iki başlı» bir yürütme kurar: «Padişah»ın yanı sıra, «Vükelâyı Devlet» vardır. Ne var ki, Padişah, öylesine yetkilerle donatılmıştır ki, yürütme yine «tek başlı»dır aslında. İkinci Meşrutiyetin Anayasa değişiklikleri ve siyasal yaşamdaki gelişmeler, yürütmeyi gerçekten «iki başlı» bir duruma getirir.

1921 Anayasası, «meclis hükümeti»ni kabul ettiği için yasamanın dışında ayrı bir yürütme organı sözkonusu olamazdı. Böyle bir organ, 1924 Anayasasıyla doğar ve meclis hükümetinden parlamenter hükümet biçimine yönelişin bir sonucu olarak, «iki başlı» bir yürütmedir bu: Sorumsuz bir «Reisicumhur»un yanında, Meclise karşı sorumlu bir «İcra Vekilleri Heyeti» vardır.

Parlamenter bir rejim kuran 1961 Anayasasında da yürütme «iki başlı»dır; TBMM'ne karşı sorumsuz bir **Cumhurbaşkanı»nın** yanı sıra, TBMM'nin denetimine tâbi ve Millet Meclisine karşı da siyasal sorumluluğu olan bir **«Bakanlar Kurulu»** bulunuyor.

I

CUMHURBAŞKANI

Anayasa, Cumhurbaşkanlığı kurumunu[1], «yürütme»ye ayırdığı bir bölümde özel olarak düzenlemiştir (m. 95-101).

Anayasa, Cumhurbaşkanına nasıl bir statü çizmiş bulunmaktadır? Bu statü, 1924 Anayasasınınkinden, ne gibi bir farklılık göstermektedir?

1) Bu konuda bkz. Orhan ALDIKAÇTI, Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, İst. 1960. Daha da özel olarak, Ahmet KERSE, Türkiye'de 1961 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı, İst. 1973; Bahri SAVCI, Modernleşmede Devlet Başkanının Rolü, Abadan Armağanı, Ank. 1969, s. 205-204; Cumhurbaşkanlığı ve Türkiye'nin Beklentileri, Düşünenlerin Forumu, Milliyet, 24 Mart 1980.

BİR KARŞILAŞTIRMA

1961 Anayasası, -düzenlediği hemen her kurumda olduğu gibi- Cumhurbaşkanına da, 1924 Anayasasınınkinden farklı bir statü çizmiştir. Bu statü, -belki- temel noktalarda eskisinden köklü farklılıklar göstermez; bu temel noktalarda, 1961 Anayasası, 1924 Anayasasını tekrarlamaktadır. Ne var ki, 1961 Anayasası, koyduğu bazı hükümlerle Cumhurbaşkanına, yine de 1924 Anayasasından farklı bir statü çizmiştir.

1961 Anayasası, bu düzenleyişi ile, aslında, bazı noktalarda, 1924 Anayasasına bir «tepki» niteliği taşıyor; çünkü, 1924 Anayasasının 1950-1960 yılları arasında «saptırılan» kurumlarından biri de Cumhurbaşkanlığı idi. Böylece, seçilme yeterliğini özel koşullara bağlarken, üstüste iki kez seçilememe yasağını koyarken ve Cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişiğini keserek «tarafsız» olmasını isterken, yeni anayasayı hazırlayanların belleğinde hep 1950-1960 yıllarının Cumhurbaşkanı örneğinin canlı tutulduğu bir gerçektir. Yeni Anayasayı hazırlayanlar, geçmiş yılların deneyimlerine bakarak, Cumhurbaşkanının siyasal ilişkiler alanında bir «denge» öğesi olmasını sağlamak istemişlerdir.

Anayasanın «Genel Gerekçe»sinde açıkça belirtilmektedir bu nokta.

CUMHURBAŞKANININ SEÇİMİ

Anayasaya göre, «Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış kendi üyeleri arasından, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla yedi yıllık bir süre için seçilir; ilk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa salt çoğunlukla yetinilir» (m. 95/1).

Burada şu noktalar önemli:

- Cumhurbaşkanını, **Türkiye Büyük Millet Meclisi** seçiyor; ve her iki meclisin **«birleşik toplantı»**sında oluyor bu.

Cumhurbaşkanını, doğrudan doğruya halk seçemiyor; Kurucu Meclis görüşmelerinden de çıkarılacağı gibi, seçime, «demagojik cereyanların karışmasını önlemek» amacıyla bu yola gidilmemiş.

Anayasa, bu seçim için, ayrıca adi çoğunlukla yetinmeyerek, **«mevsuf»** bir çoğunluk arıyor ve **«gizli oylama»** yapılmasını

istiyor. Seçimde, TBMM üye tam sayısının, «üçte iki çoğunluğu»nun aranması bunu gösteriyor.

Cumhurbaşkanlığı seçimi için partilerin aday göstermesine, hattâ bu konuda bir gurup kararı almalarına da hukuksal bir engel yoktur kanımca[2].

- 1924 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için, yalnızca TBMM üyesi olmak gerekli ve yeterli idi. 1961 Anayasası, Cumhurbaşkanı seçilme yeterliği için koşulları biraz daha artırmış: Bugün, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için **«TBMM üyesi olma»**nın yanı sıra, **«kırk yaşını doldurmuş»** ve **«yüksek öğrenim yapmış»** olmak da aranıyor.

Evet, yurttaşlarına öğrenim olanaklarının her düzeyde, henüz bütünüyle sağlanamamış bir toplumda, Cumhurbaşkanlığı için diploma!

- Cumhurbaşkanı, **«yedi yıllık»** bir süre için seçilir. Böylece, Cumhurbaşkanlığı görevi, belli bir süre ile kayıtlıdır; «kaydı hayat»la Cumhurbaşkanlığı, Cumhuriyet düşüncesi ve rejimi ile uzlaşmaz da ondan.

Cumhurbaşkanının, her iki Meclisin görev sürelerini aşan bir süre için seçilmesi, Meclisler karşısında bağımsız duruma getirerek, yansızlığını sağlamak için düşünülmüş bir önlem.

- Bir kişinin Cumhurbaşkanı olabilmesi için, Anayasa ayrıca bir de olumsuz bir koşul koymuş: «Bir kimse **arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez»** (m. 95/2).

- Cumhurbaşkanı için, yedi yıllık görev süresi kabul edildikten sonra, seçim zamanı da, çeşitli olasılıklara göre, anayasanın 101. maddesinde düzenlenmiş.

Şöyle diyor Anayasa:

«Cumhurbaşkanın **görev süresinin dolmasına onbeş gün kalınca** ya da **Cumhurbaşkanlığı boşalınca,** Türkiye Büyük Millet Meclisi yeni Cumhurbaşkanını seçer; Türkiye Büyük Millet Meclisi toplanık değilse **hemen toplantıya çağrılır».**

Benzer düzenlemelere, İtalyan ve Federal Alman Anayasalarında da rastlanmakta.

Aslında, bu gibi düzenlemelerin amacı, eski Cumhurbaşkanının görevinden ayrılması ile yeni Cumhurbaşkanının göreve

2) Aynı görüşte bkz. Erdoğan TEZİÇ, 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, Yargı, 1980, sy. 49, s. 10.

başlaması arasında herhangi bir kesintiye meydan vermemek, ya da Cumhurbaşkanlığındaki bir boşalmayı en kısa sürede doldurmak.

Devleti başsız bırakmamak kısacası.

Eski Cumhurbaşkanının görevinden ayrılmasından belirli bir süre önce yeni Cumhurbaşkanını seçmede, Cumhurbaşkanlığı işlerinin yeni Cumhurbaşkanına düzenli bir biçimde devri ve yeni Cumhurbaşkanının görevine hazırlanması düşüncesi de rol oynuyor doğallıkla.

Cumhurbaşkanı seçiminin Anayasa ile belirlenen sürede yapılmaması, Anayasaya aykırı bir durumu ortaya çıkarır kuşkusuz. Bununla beraber, gecikmeli de olsa gerçekleşmiş bir seçim, geçersiz sayılamaz. Devletin başsız kalması, Anayasanın amacı olamayacağından, böyle bir seçimi geçerli saymak zorunlu. Şu da var ki, Cumhurbaşkanı seçiminde gecikmeleri önleyecek güç, herhangi bir hukuksal yaptırımda değil, gerçek bir «anayasa saygısı»nda gizli.

Türkiye'de, 1961 Anayasası döneminin ilk iki Cumhurbaşkanının birer turluk oylamalarla seçilmesine karşılık, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolması nedeniyle yapılan üçüncü ve dördüncü Cumhurbaşkanı seçimleri, uzayan oylama turları ile dikkati çekmektedir.

> Gerçekten, görev süresi 28 Mart 1973 günü dolan Cevdet Sunay'ın yerine yeni Cumhurbaşkanını seçmek üzere 13 Mart 1973 günü başlayan oylama turları, ancak 6 Nisan 1973 günü sonuçlanmış ve Kontenjan Senatörü Fahri Korutürk, 15. turda 365 oyla Cumhurbaşkanı seçilmişti. Görev süresi 6 Nisan 1980 günü dolan Korutürk'ün yerine, yeni Cumhurbaşkanını seçmek üzere 22 Mart 1980 gününde başlayan turlardan ise hiçbir sonuç alınamamıştır.

Böylece, «Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasına onbeş gün kalınca» Türkiye Büyük Millet Meclisinin yeni Cumhurbaşkanını seçeceğine ilişkin Anayasanın 101. maddesi hükmü, uygulaması sözkonusu olan iki durumda da işlememiştir.

Bu noktada, her Cumhurbaşkanı seçiminin farklı siyasal koşulları yanında, Cumhurbaşkanı **seçim yöntemi** önem kazanmak-

tadır[3].

Şöyle ki:

Anayasanın 95. maddesine göre, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisine «üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla» seçilir; «ilk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilir».

Cumhurbaşkanı seçiminde yüksek çoğunluklu yeter sayılarla amaçlanan, Cumhurbaşkanının, yalnız belirli bir siyasal partinin değil, olabildiğince büyük bir çoğunluğun saygı ve güvenini kazanmış bir kimse olarak seçilmesini sağlamaktır.

Devletin başını, geniş bir «siyasal uzlaşma»ya dayandırmak kısacası.

Ne var ki, bu düzenlemelerde, seçim yeter sayılarının, üçte iki çoğunluklu ilk aşamadan sonra ikinci aşamada salt çoğunlukta dondurulması, Türkiye'deki son iki Cumhurbaşkanı seçiminde görüldüğü gibi, tıkanma ya da kilitlenmelere yol açabiliyor. Demokratik geleneklerin tam anlamıyla yerleşmediği bir toplumda, siyasal partiler arasında her zaman uzlaşma ortamının yaratılamayacağı da bir gerçek.

Ne yapmalı?

Bizim Anayasamızdakine benzer bir düzenleme İtalyan Anayasasında yer almaktadır (m. 83). Buna karşılık, Federal Alman Anayasası, Cumhurbaşkanı seçimini en çok üç tur oylamada sonuçlandıracak bir düzenleme getirmiştir: Buna göre, -Federal Meclis üyeleri ile federe devletler meclislerince nisbî temsil sistemine göre seçilmiş aynı sayıda üyelerden oluşan- Federal Kurultay üyelerinin çoğunluğunun oylarını alan, Cumhurbaşkanı seçilir. İki tur oylamada, adaylardan hiçbiri bu çoğunluğu elde edemezse, sonraki turda oyların çoğunluğunu toplayan, Cumhurbaşkanı seçilir (m. 54/III, VI).

İşin ilginç yanı, 27 Mayıs'tan hemen sonra Millî Birlik Komitesi'nin görevlendirdiği İstanbul Anayasa Komisyonunca hazırlanan Anayasa Öntasarısında, Cumhurbaşkanı seçimini oldukça çabuk sonuçlandıracak bir yöntem önerilmişti. Gerçi, Öntasarıda da «Türkiye Büyük Millet Meclisince üye tam sayısının

3) Bu konuda özellikel bkz. Hikmet Sami TÜRK, Uzayan Cumhurbaşkanı Seçimi ve Bazı Seçenekler, Milliyet, 26 Mayıs 1980.

üçte iki çoğunluğu ile» seçilmesi kuralından hareket ediliyor, hattâ ilk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, «üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu ile» yetinilmesi öngörülüyordu. Ne var ki, iş burada bırakılmıyor, devam ediliyordu: «Bu çoğunluk da sağlanamazsa, oyların beşte birinden çoğunu almış olanlar arasında yapılacak sonraki oylamalarda, en az oy alan aday dışarıda bırakılarak seçime devam edilir ve çoğunluğu sağlayan aday Cumhurbaşkanı olur» (m. 93/I-II).

Yine o sıralarda, Siyasal Bilgiler Fakültesi İdarî İlimler Enstitüsü'nce hazırlanan Anayasa Tasarısı'nda ise, Cumhurbaşkanı seçimi daha da yalınlaştırılmıştı: Cumhurbaşkanı, Millet Meclisi ile Cumhuriyet Meclisinin bir arada toplanmasından oluşan bir karma kurulca, «tam üye sayısının mutlak çoğunluğu ile ve gizli oyla» seçilecek, ancak «arka arkaya yapılan iki oylamada en çok oy alan iki aday arasında seçim» yinelenecek, «bu oylamada en çok oy alan aday seçilmiş» sayılacaktı (m. 56).

Görüldüğü gibi, gerek İstanbul Anayasa Komisyonu Öntasarısı, gerek Siyasal Bilgiler Fakültesi Tasarısı, Federal Alman Anayasası gibi, son aşamada nisbî çoğunlukla yetindikleri için, tıkanma ya da kilitlenme olasılıklarına yer bırakmayan düzenlemeler getirmişlerdir.

Ancak, bu önerilerden hiçbiri, Kurucu Meclis Anayasa Komisyonu'nca benimsenmemiş, Komisyonca hazırlanan Anayasa Tasarısının Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin 94. maddesi, Kurucu Mecliste, seçim yeter sayıları üstünde herhangi bir tartışmaya girilmeksizin, sadece Cumhurbaşkanı seçilebilmek için «yüksek öğrenim yapmış» bulunmak kaydı eklenerek, 1961 Anayasasının 95. maddesi olarak kabul edilmişti.

Şimdi yapılması gereken, bu düzenlemelerin yeniden üzerine eğilerek, Cumhurbaşkanı seçimine işlerlik kazandıracak yeni bir formül bulmaktır.

Güç bir şey de olmasa gerek bu sanıyorum.

CUMHURBAŞKANININ GÖREV VE YETKİLERİ

Parlamenter rejimde, anayasalar, Cumhurbaşkanlarına birçok «görev» vermekte ve «yetki» tanımaktadırlar. Cumhurbaşka-

nının görev ve yetkilerini Anayasanın 97. maddesi saptıyor. Ayrıca, Anayasanın çeşitli maddeleri, Cumhurbaşkanının görev ve yetkileriyle ilgili.

Cumhurbaşkanının, başlıca görev ve yetkileri şunlardır:

- **TBMM ile ilgili görev ve yetkileri** arasında, Cumhuriyet Senatosuna üye seçme (m. 70/1, 72/2), TBMM'ni olağanüstü toplantıya çağırma (m. 83/3), kanunların yayınlanması (m. 93), Millet Meclisinin yenilenmesi (m. 108), antlaşmaları onaylama ve yayınlama (m. 65) var.

- **Yürütme ile ilgili görev ve yetkileri,** Başbakan ve Bakanları atamayı (m. 102) ve -gerekli gördükçe- Bakanlar Kurulu'na başkanlık etmeyi (m. 97/2), diplomatik temsilci gönderme ve kabul etmeyi (m. 97/2), Başkomutanlığı temsili (m. 110), Genelkurmay Başkanı ile diğer general ve amiralleri atamayı (m. 110/4), Millî Güvenlik Kurulu'na başkanlık etmeyi (m. 111) kapsıyor.

- Son olarak, **yargı ile ilgili görev ve yetkileri** arasında da, kanunlar ve parlamento içtüzükleri hakkında, -Anayasaya aykırı oldukları savıyla- Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmayı (m. 149), özel af ilânını (m. 97/2), askerî yüksek mahkemelere üye seçmeyi (m. 141) görüyoruz.

> Cumhurbaşkanının **özel af ilânı** yetkisi, kapsamı sınırlı bir yetkidir. Anayasaya göre, Cumhurbaşkanı, ancak **«sürekli hastalık, sakatlık ve kocama** sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletebilir veya kaldırabilir» (m. 97/7).

CUMHURBAŞKANININ SORUMSUZLUĞU

Parlamenter rejimlerde, Cumhurbaşkanlarına verilen görevler ve tanınan yetkiler ne denli çok olursa olsun, Cumhurbaşkanları, bütün bunların yerine getirilmesinden «sorumlu tutulmazlar». Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, tarihsel nedenler bir yana, «parlamenter rejimin bir gereği»dir. Ne var ki, Cumhurbaşkanının yaptığı işlemlerden parlamentoya karşı bazı sorumluların da bulunması gerekir.

Başbakan ile ilgili Bakan (ya da Bakanlar)dır bunlar.

1961 Anayasası, parlamenter hükümet biçimini kabul eder-

ken, Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ile ilgili bu ilkeyi de kabul etmiştir.

Şöyle diyor Anayasa:

«Cumhurbaşkanı, göreviyle ilgili işlemlerden **sorumlu değildir.**

Cumhurbaşkanının bütün kararları, **Başbakan** ve **ilgili Bakanlarca imzalanır.** Bu kararlardan **Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur»** (m. 98)[4].

Mutlak mıdır bu ilke?

Örneğin, Cumhurbaşkanı, Anayasanın kendisine verdiği birtakım yetkileri tek başına kullanabilir mi, yoksa bütün işlemlerinin Başbakan ve ilgili Bakanca imzalanması zorunluluğu var mıdır? Ya da, bunun tersi olarak, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunca, ya da Başbakan ve ilgili Bakanca hazırlanarak kendisine sunulmuş bir kararnameyi imzalamaktan kaçınabilir mi?

Aslında birbiriyle yakından ilişkili bu iki sorun da; ve her ikisine verilecek yanıt, Cumhurbaşkanının hukuksal statüsünün Anayasamıza göre nasıl anlaşılması gerektiği konusunda takınılacak tutuma bağlı.

Öğretide, bu tutumlar farklı olduğu için, yukarıdaki soruların yanıtları da birbirinden farklı olmuştur.

Bugün de sürmektedir bu farklılık.

- Sorunlardan ilki, Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel'in, bazı kanunları -yeniden görüşülmek üzere- TBMM'ne geri gönderirken ve Anayasa gereğince Kontenjan Senatörlerini, Anayasa Mahkemesi ve Askerî Yargıtay üyelerini seçerken, bu işlemleri tek imza ile yapmasından, yani Başbakan ve ilgili Bakanların imzalarını alma gereğini duymamasından çıkmıştır. Bu durumu,

---

4) Anayasaya göre, Cumhurbaşkanının «göreviyle ilgili işlemler» bakımından bu sorumsuzluğunun bir tek istisnası var: «Vatan Hainliği» (m. 99). Cumhurbaşkanı, yalnız bu halde, TBMM'nin «birleşik toplantı»sında verilecek bir kararla suçlandırılır ve Anayasa Mahkemesinde muhakeme edilir (m. 147/2).

Bunun gibi, Cumhurbaşkanı, «kişisel eylem ve kusurları»ndan doğacak cezaî sorumluluğa tâbidir. Bu konuda, yasama dokunulmazlığından o da yararlanır.

Cumhurbaşkanı hakkında «bireylerce açılacak hukuk davaları»nda ise, genel hükümler uygulanır.

bazı hukukçularımız[5] Anayasaya aykırı görürken; bazıları da[6] Anayasaya aykırılığın sözkonusu olmadığını savunmuşlardır.

Cumhurbaşkanının, anayasal yetkilerini tek başına kullanamayacağını savunanlar, 98. maddeyi mutlak anlamda yorumlamaktadırlar. Onlara göre, yetki ve sorumluluk birbirine koşut olmak zorundadır; sorumluluğun olmadığı yerde yetki de yoktur. Cumhurbaşkanı, göreviyle ilgili işlemlerinden sorumlu olmadığına ve bu sorumluluk Başbakan ve ilgili Bakana ait bulunduğuna göre, yetkinin de Cumhurbaşkanında değil, Başbakan ve ilgili Bakanda olması gerekir.

Kanımca, **«ikinci imza»** ya da **«karşı imza»** zorunluluğu denilen bu kural, parlamenter rejimin temel ilkelerinden biri olmakla beraber, bunun ayrıcasız biçimde kabulü, Anayasamızın Cumhurbaşkanına tanıdığı bazı yetkilerin amaç ve niteliğine aykırı düşmektedir[7].

Nasıl?

Anayasamız, parlamenter bir hükümet biçimi kabul etmiştir gerçi; ancak, Cumhurbaşkanını hiçbir yetki sahibi olmayan «simgesel» bir Devlet Başkanı durumuna sokmayı da amaçlamamıştır. Cumhurbaşkanının yansızlığını sağlama konusunda Anayasanın gösterdiği özen, bunu kanıtlamaktadır. Bütün bu özene karşın, 98. maddeyi katı bir biçimde anlayış, zorunlu olarak, Cumhurbaşkanını, «çoğunluk partisinin emrindeki bir araç» durumuna getirme tehlikesini taşımaktadır[8].

---

5) Örneğin Orhan ALDIKAÇTI, 1961 Anayasasında Devlet Başkanı Kararnamelerinin İmzalanması, MHAD, 1968, yıl 1, sy. 2; Turan GÜNEŞ, Cumhurbaşkanı Meclis Çatışması, SBFD, c. XXI, sy. 4, s. 340-360. Son olarak, Erdoğan TEZİÇ'e göre, Anayasa, Cumhurbaşkanının kural olarak tek başına işlem yapamayacağını belirtirken, bunun istisnasını – açık seçik olarak – 83. maddenin 3. fıkrasında belirtmiştir. Cumhurbaşkanının ortak imza koşulu aranmaksızın işlem yapabileceği tek haldir bu, yazara göre. (Yazarın şu ilginç makalelerine bkz. Cumhurbaşkanı ve Yasalar, Cumhuriyet, 8 Haziran 1974; Cumhurbaşkanının Yetkileri Üzerine, Yargı, 1976, sy. 2, s. 20-23; 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, Yargı, 1980, sy. 49, s. 8-10).

6) Sıddık Sami ONAR, İdare Hukukunun Umumî Esasları, 3. bası, c. II, s. 754-755; Bahri SAVCI, Devlet Başkanı - Meclis Çatışması Üzerine, SBFD, 1965, c. XX, sy. 3, s. 141-152.

7) Aynı görüşte bkz. Ergun ÖZBUDUN, Cumhurbaşkanı Kararnamelerinin Hukukî Durumu, Yeni Ortam, 17 Ocak 1976.

8) Ergun ÖZBUDUN, a.g.m.

Sonra, Anayasamızın Cumhurbaşkanına verdiği bazı yetkilerin niteliği de, bu yetkilerin kullanılışında Başbakan ve ilgili Bakanın imzaları koşulunun aranması zorunluluğu ile bağdaşmıyor. Örneğin Cumhurbaşkanı, Anayasanın 70. ve 72. maddeleri gereğince Cumhuriyet Senatosu'na onbeş üye seçecektir. Anayasa, bunu, «seçkin hizmetleriyle tanınmış» ve çoğunluğu bağımsızlardan oluşan kişilerin parlamentoda temsiline olanak sağlamak amacıyla kabul etmiştir. Şimdi, bu amaç, yansız bir Cumhurbaşkanının, kendi girişimi ile yapacağı bir seçme sonucunda gerçekleşebilir ancak. Bu konudaki yetkinin, gerçekte Cumhurbaşkanında değil, Bakanlar Kurulunda olduğu kabul edilirse, çoğunluk partisinin, kendi yandaşlarını kontenjan senatörü olarak Cumhuriyet Senatosu'na sokması, böylece Cumhuriyet Senatosu'nun siyasal bileşimini kendi çıkarlarına uygun biçimde değiştirebilmesi gibi bir tehlike ortaya çıkmış olmaz mı? Anayasamızın, kontenjan senatörlüğü kurumuyla, böyle bir amaç güttüğü düşünülemez elbette[9].

Cumhurbaşkanının, anayasanın 141. ve 145. maddeleri gereğince, Askerî Yargıtay üyeleriyle Anayasa Mahkemesi'ne bir üye seçmesi konusundaki yetkileri de böyledir. Yansız bir Cumhurbaşkanının kendi özgür iradesiyle kullanması halinde fazla sakıncalı sayılamayacak olan bu yetkiler, gerçekte Bakanlar Kurulunca kullanılacak olursa, bir yerde çoğunluk partisi, yüksek yargı organlarının bileşimini etkileme, hattâ kendi istekleri yönünde değiştirme olanağına sahip olmuş olmaz mı? Hukuk devletini ve yargı bağımsızlığını en üstün ilkeleri arasında kabul eden bir Anayasanın, böyle bir sonuca izin vermiş olabileceği de düşünülemez[10].

Bunun gibi, Cumhurbaşkanının, kanunları bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme (m. 93), Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açma (m. 147), Başbakan ve Bakanları atama (m. 102) ve Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar verme (m. 108) yetkileri de, kanımızca Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği, yani «karşı imza» zorunluluğunu gerektirmeyen yetkilerdir. Tersini düşünmek, bu yetkilerin niteliği ve Anayasanın bunları kabul ederken güttüğü amaçlarla

9) Ergun ÖZBUDUN, a.g.m.

10) Ergun ÖZBUDUN, a.g.m.

bağdaşmaz[11].

Bu durumda, Anayasanın 98. maddesindeki «Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır» hükmünü, ancak **yürütmeye ilişkin olan** ve **Bakanlar Kurulunun siyasal sorumluluğunu gerektirecek kararlar** anlamında yorumlamak gerekir. Anayasanın doğrudan doğruya Cumhurbaşkanına verdiği ve yürütmeye değil **yasama meclislerine** ve **yargı organlarına ilişkin yetkiler,** bu kuralın dışındadır[12].

Anayasa Mahkemesi, daha geniş bir ölçü kullanarak, Cumhurbaşkanının, yürütmenin başı olarak değil de, **«Anayasa koruyucusu olarak»** yapacağı işlemlerde tek başına davranabileceğini kabul ediyor[12a].

– İkinci soruna, yani Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kurulunca hazırlanan kararnameleri mutlaka imzalamak zorunda olup olmadığı konusuna gelince...

Yukarıda belirttiğimiz gibi, Anayasamız, Cumhurbaşkanını çoğunluk partisinin emrindeki bir yürütme aracı olarak değil, siyasal yaşamda denge ve kararlılık öğesi olabilecek yansız bir makam sahibi olarak düşünmüştür. Bu durumda, Cumhurbaşkanının, bütün Bakanlar Kurulu kararnamelerini otomatik olarak onaylama zorunluluğunda olduğu savunulamaz.

Ancak, bir ayrım yapmak gerekiyor bu konuda: Bakanlar Kurulunun hukuka uygun bir işleminin, Cumhurbaşkanınca «siyasal yerindelik» açısından denetlenmesi ve reddedilmesi, parlamenter rejimin temel kurallarına ve Anayasamıza uygun bir davranış değildir; başka bir deyişle, sorumsuz bir Cumhurbaşkanı, sorumlu bir hükümetin «takdir yetkisi»ne, en iyi niyetli gerekçelerle bile olsa müdahale etmemeli, bir uyarı göreviyle yetinmelidir[13]. Ama buna karşılık, Bakanlar Kurulunun «hukuka aykırı» bir işlemi sözkonusu olduğunda, durum değişecektir; Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, onun, hukuka aykırı kararnameleri imzalama zorunda olduğu biçiminde yorumlanamaz.

Böyle bir anlayış, her şeyden önce, Cumhurbaşkanının

---

11) Ergun ÖZBUDUN, a.g.m.

12) Aynı görüşte bkz. Ergun ÖZBUDUN, a.g.m.

12a) Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1975/183.

13) Aynı görüşte bkz. Ergun ÖZBUDUN, a.g.m.; Erdoğan TEZİÇ, Cumhurbaşkanının Yetkileri Üzerine, Yargı, 1976, sy. 2, s. 23.

«and»ına (m. 96) aykırı düşer. Bu maddenin, hiçbir hukuksal değeri olmayan salt platonik bir hüküm olduğu söylenemez. Bunun gibi, «anayasa hükümleri yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır» diyen Anayasa hükmünün (m. 8) Cumhurbaşkanını da doğrudan doğruya bağladığına kuşku yoktur. Asıl önemlisi, Anayasanın 132. maddesine göre, «yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez»; bu maddedeki «yürütme organı» deyiminin içine Cumhurbaşkanı da girmektedir kuşkusuz.

Böylece, Cumhurbaşkanının, mahkeme kararlarına aykırı düşecek bir Bakanlar Kurulu kararnamesini imzalamak zorunda olmadığı, bunun Anayasayı «sayma ve savunma» göreviyle bağdaşmayacağı açıktır.

Hattâ, bunları imzalamamakla görevlidir Cumhurbaşkanı.

Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ilkesi, bir hukuk devletinde, Cumhurbaşkanını hukuka aykırılığın aracı haline getirecek biçimde yorumlanamaz[14].

CUMHURBAŞKANININ YANSIZLIĞI

Cumhurbaşkanı, yine parlamenter rejimin bir gereği olarak, **«yansız»** da olmalı.

1924 Anayasası, Cumhurbaşkanın «yansızlığı»nı sağlayacak yeterli hükümler taşımıyordu.

> 1924 sisteminde, Cumhurbaşkanı ile iktidardaki parti arasında çok yakın bir ilişki kurulmuştu: Cumhurbaşkanları, dört yılda bir, yeni Meclis toplandıktan sonra, o meclisin görev süresiyle kayıtlı olmak üzere seçilirlerdi. Ayrıca, Cumhurbaşkanlarının parti üyeliğinden çekilmeleri geleneği de yerleşmemişti; tersine parti içinde sözlerini en çok dinletebilenler onlardı. Bu nedenlerle, 1924 sistemi, parlamenter düzenin temel kurallarından birini ortadan kaldırmakta, sorumsuz Cumhurbaşkanının, aynı zamanda «yansız» olmasını güçleştirmekteydi.

14) Ergun ÖZBUDUN, a.g.m. Aynı görüşte olarak bkz. Faik Muzaffer AMAÇ, Atama Kararnamelerinde Hukukilik Sorunu, Yargı, 1976, sy. 3, s. 10-11; Bahri SAVCI, Cumhurbaşkanının Yeri, Kararnameleri İmzalama Sorunu, Yargı, 1976, sy. 2, s. 17-19; Erdoğan TEZİÇ, a.g.m., s. 23.

1961 Anayasası, bu konuda gerekli hemen bütün önlemleri almıştır; Cumhurbaşkanlığı konusunda belki en dikkati çeken yanıdır bu onun.

Anayasanın aldığı önlemler, yan başlığında, Cumhurbaşkanının yansızlığından söz eden 95. maddesiyle, öteki bazı maddelerinde.

Bu önlemler şunlardır:

- Cumhurbaşkanı seçilenin, partisi ile ilişiğinin kesilmesi ve TBMM üyeliği sıfatını yitirmesi (m. 95/son);
- Cumhurbaşkanı için farklı bir görev süresi kabul edilmiş olması (m. 95/1);
- Arka arkaya iki kez Cumhurbaşkanı seçilememek (m. 95/2);
- Cumhuriyet Senatosuna doğal üye olma (m. 70/2);
- Yansızlıktan ayrılmayacağına ilişkin içtiği and'da söz vermiş olması (m. 96/2).

Cumhurbaşkanın yansızlığı, onun, Anayasanın 98. maddesinde belirtilen sorumsuzluğu ile birlikte ele alınmalıdır.

Yansızlık, bir yerde, bu sorumsuzluğun sonucu.

Nedir Cumhurbaşkanının yansızlığının «çerçeve»si?

- Cumhurbaşkanı, önce **yasama ile yürütme, iktidarla muhalefet** ve son olarak da **partiler arasındaki ilişkilerde** yansız olacaktır.

Yansızlık, hareketsizlik ya da uzlaşmazlıklara seyirci kalmak değil elbette.

Cumhurbaşkanı, «millî birlik ve beraberliğin simgesi» olarak, kişiliğinin sağladığı prestije de dayanarak, bu uzlaşmazlıkların çözümünde rol alabilecektir.

Almalıdır da.

Ancak unutulmaması gereken şey, bütün bu uzlaşmazlıkların son ve kesin çözüm yeri, parlamentodur. Bu konularda aktif bir arabuluculuk ya da hakemlik, politik bir tavır alma sonucunu doğurur. Bu ise, parlamenter rejimin ilkelerine ters düşeceği gibi, Anayasamızın «Cumhurbaşkanlığının statüsü» konusundaki kalıplarını da zorlar.

Cumhurbaşkanının yansızlığı, partilere dayalı bir sistemde, **«oyunun temel kurallarına saygı gösterme»** anlamını taşımaktadır.

- Cumhurbaşkanının bir de, **toplum ile,** toplumun özelikle **düşünce yaşamı ile ilişkilerinde** yansızlığı sözkonusudur.

Cumhurbaşkanı, parlamentoda temsil edilsin edilmesin, iktidarda olsun olmasın, çeşitli **düşün akımları ve odakları** karşısında da yansız kalmalıdır. Türkiye'de gerçekleştirilmek istenen Batı demokrasisinin ilkeleri de bunu gerektirmektedir. Ve Batı demokrasisinin dayandığı temel ilkelerden biri olan «siyasal liberalizm» ve onun sonucu olan «çoğulculuk», yalnız siyasal partiler bakımından değil, aynı zamanda düşünceler ve onların açıklanması özgürlüğü bakımındandır da.

Anayasanın Cumhurbaşkanları için koyduğu yansızlık ilkesine, uygulamada uyulmuş mudur?

Esefle söyleyelim ki hayır!

Özellikle, yukarıdaki ikinci nokta bakımından, Cumhurbaşkanlarımızın entellektüel düzeyi, zaman zaman hayli üzücü bir görünüm göstermiştir; durum, Cumhurbaşkanlarının, bayram gibi sayılı günlerde verdikleri demeçlerde, bütün çıplaklığıyla ortaya çıkıyor[15].

Cumhurbaşkanının yansızlığa aykırı davranışlarının yaptırımı nedir?

Parlamentonun, Cumhurbaşkanının yansızlığını yitirip yitirmediği konusunda bir karar alma yetkisi yoktur. Parlamento, ancak «vatana ihanet» durumunda, Cumhurbaşkanı hakkında karar vermek yetkisine sahiptir.

Yansızlığa aykırı davranışların tek bir yaptırımı vardır: Kamuoyunun tepkisi olsa olsa.

CUMHURBAŞKANLIĞI VEKİLLİĞİ

Cumhurbaşkanının, hastalık ve yurtdışına çıkma gibi nedenlerle geçici olarak görevinden ayrılması, ya da ölüm, çekilme gibi nedenlerle Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması hallerinde, kim temsil edecektir kendisini?

Anayasa, Cumhuriyet Senatosu Başkanına veriyor bu görevi (m. 100).

---

15) Son Cumhurbaşkanının 19 Mayıs 1974, 30 Ağustos 1979, 29 Ekim 1979 tarihli demeçleri, bu bakımdan güzel birer örnektir.

Özellikle, 1980 yılındaki -sonuçsuz kalan- Cumhurbaşkanlığı seçiminde, Cumhurbaşkanı vekilliği ile ilgili bazı önemli sorunlar ortaya çıktı.

- Cumhurbaşkanının görev süresinin dolması halinde de, kendisine vekillik edilip edilemeyeceği tartışılmıştır.

Bazı yazarlara göre, Anayasanın 101. maddesindeki Cumhurbaşkanlığı **«görev süresinin dolması»**, 100. maddedeki Cumhurbaşkanlığının **«boşalması»ndan** farklı bir kavramdır. Anayasanın 101. maddesi, «Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasına onbeş gün kalınca veya Cumhurbaşkanlığı boşalınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi yeni Cumhurbaşkanını seçer» demekle, bu iki kavramın birbirinden farklı olduğunu açıkça belirtmiştir.

Dolayısıyla, 100. maddede, «ölüm, çekilme veya başka bir sebeple Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde» Senato Başkanı için öngörülen «vekillik», görev süresinin dolması durumunda sözkonusu olamaz; çünkü görev süresinin dolması, vatan hainliği yüzünden yargılanma ya da sürekli hastalık yüzünden görev yapamama gibi **«başka sebepler»** arasına sokulamayacak bir kavramdır. Öyle olsaydı, 101. madde, «görev süresinin dolması» ve «boşalma» olarak ayrı ayrı iki kavrama yer vermezdi.

Bunun sonucu şu oluyor ki, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolması halinde, eski Cumhurbaşkanı, yenisi seçilinceye değin devam edeceğinden, ortada vekilliği gerektiren bir durum yoktur[16].

Kanımca, vekillik etme ile yeni Cumhurbaşkanının seçilmesinin 100. ve 101. maddelerde düzenlenmesinden, süre dolması durumunda boşluk olmayacağı anlamı çıkarılamaz; bu iki maddenin düzenleme konuları aynı değildir ki, birinde sözkonusu olanın ötekinde olamayacağı sonucuna varılabilsin. Böylece, süre dolmadan önce, -ya da süre dolmasına karşın- yeni bir Cumhurbaşkanının seçilememesi halinde de bir makam boşalması vardır[17].

---

16) Bkz. Ersan İLAL, Vekillik Sorunu ve Uygun Çözüm, Cumhuriyet, 20 Ağustos 1980; Mümtaz SOYSAL, Vekil mi?, Milliyet 23 Ağustos 1980; Uğur MUMCU, Arap Saçı..., Cumhuriyet, 24 Ağustos 1980.

17) Aynı görüşte Nurullah KUNTER, «Geçici Cumhurbaşkanı» mı, «Vekil» mi?, Milliyet, 29 Ağustos 1980.

Anayasaya göre, Cumhurbaşkanı, «yedi yıllık bir süre için seçilir» (m. 95/1). «Yenisi seçilmemişse» diye bir kayıt da yoktur Anayasada. Öyle olunca, süresi biten bir kişi, Anayasada bunu açıkça gösteren bir hüküm yoksa, bir makamı işgale nasıl devam edebilir? Anayasanın «hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz» (m. 4/2) ilkesine aykırı düşmez mi bu durum?

İmdi, yenisinin seçilememesi durumunda, devlet başsız kalamayacağına göre, Cumhuriyet Senatosu Başkanı «vekillik» edecektir.

Sorun, bu değildir de aslında. Sorun, vekilin, asil gibi olup olmadığı, her işlemi yapıp yapamayacağı noktasında toplanıyor.

- Cumhurbaşkanı vekili neler yapabilir, neler yapamaz?

Cumhurbaşkanına vekâlet edecek olan Cumhuriyet Senatosu Başkanının yetkileri konusunda, 1961 Anayasası bir kayıtlama getirmiyor.

> Bu konuda, 1958 Fransız Anayasasında farklı bir düzenleme var: Buna göre, Cumhurbaşkanına vekâlet süresince, referanduma başvurulamayacağı gibi, Millî Meclisin feshi de yasaklanmıştır.

Anayasadaki sessizlik karşısında, «vekil, asilin bütün yetkilerine sahiptir ve onun bütün yetkilerini kullanır» kuralını -bütün katılığıyla- uygulayamayız burada; çünkü, Cumhurbaşkanı başka, vekili başkadır. Anayasa, özellikle «yansız» bir Cumhurbaşkanlığı için, çeşitli hükümleriyle özel bir statü çizmiştir. Bu niteliklerin hiçbiri Cumhurbaşkanı vekilinde yoktur.

Şimdi, böyle özel bir statü içinde olmayan birine, ancak o statü içinde olanın haklarını, yetkilerini, ayrıcalıklarını tümüyle tanımak, Anayasaya aykırı düşmez mi?

O halde?

Cumhurbaşkanı vekili, «devlet yönetiminin sürekliliği» gereği, **sıradan işlemleri** yapıp, devlet çarkının dönüp gitmesine yönelik yetkileri kullanabilir ancak[18]. Örneğin, Cumhurbaşkanı

18) Aynı görüşte: Rahmi KUMAŞ, Cumhurbaşkanı Vekili, Cumhuriyet, 2 Mayıs 1980; Erdoğan TEZİÇ, 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, Yargı 1980, sy. 49, s. 10; Bahri SAVCI, Cumhurbaşkanlığı Vekilliği, Cumhuriyet, 28 Temmuz 1980.

vekili, TBMM'nce kabul edilen kanunları, on gün içinde yayınlar; ama kontenjan senatörü ataması düşünülemez. Belli nedenlerle af yetkisini de kullanmamalıdır; çünkü, bu son yetkilerin kullanılmaması, kanunların yayınlanmasından farklı olarak, devlette bir aksaklık yaratmaz.

Bunun gibi, Cumhurbaşkanı vekili, ancak, «Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanan kararlarından, imzalanmaması durumunda, devletin işleyişinde zorunlu olarak aksaklıklar ortaya çıkaracak nitelikte olanları», Cumhurbaşkanı yerine imza edebilir.

II

BAKANLAR KURULU

1961 Anayasasının kurduğu sistemde, yürütmenin öteki başı **«Bakanlar Kurulu»**dur[19].

Hükümet de denir buna.

Ve yürütmeyi gerçekten elinde tutan da odur aslında.

BAKANLAR KURULUNUN KURULUŞU

Anayasaya göre, «Bakanlar Kurulu, **Başbakan** ve **Bakanlardan** kuruludur» (m. 102/1). Ve Başbakan, Cumhurbaşkanınca; Bakanlar da Başbakanca seçilir (m. 102/2, 3).

Bakanların TBMM dışından da seçilmeleri mümkündür; yeter ki milletvekili seçilme yeterlikleri olsun (m. 102/3).

Ama Başbakan, mutlaka TBMM üyeleri arasından atanır (m. 102/2).

– Cumhurbaşkanı, Anayasaya göre, Başbakanı, TBMM üyesi olmak koşulu ile, istediği gibi seçmekte serbesttir. Ne var ki, parlamenter rejimin gerekleriyle ve gelenekleriyle bağlıdır. Buna göre, Başbakan adayı, «parlamentoda çoğunlukta olan partinin lideri» olmak gerekir.

19) Bu konuda özellikle bkz. Sıddık Sami ONAR, İdare Hukukunun Umumî Esasları, 3. bası, c. II, s. 758 vd.

Bununla beraber, Cumhurbaşkanı, bunalımları aşmada bir çare olarak gördüğünde, **«azınlık hükümeti»**[20] diye anılan ve pek çok Batı ülkesinde benzeri görülen seçenekleri de deneyebilir. Bunun, Cumhurbaşkanının yansızlığını zedeleyen bir yönü yoktur. Böyle bir seçeneğin yerinde olup olmadığını takdir edecek tek yetkili merci, nihayet parlamentodur.

Hükümeti oluşturacak bakanlar, Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır. Ne var ki Başbakan, bu seçiminde, istediği gibi hareket edebilir.

Yeni Anayasa, 1924 Anayasasından farklı olarak, Başbakana, parlamento dışından bile Bakan alabilme olanağını vermiştir. Bakan olarak, şu ya da bu kişinin yeğlenmesi konusunda, Cumhurbaşkanının herhangi bir müdahalesi sözkonusu olamaz; Bakanlarla çalışacak olan, Cumhurbaşkanı değil Başbakandır çünkü. Böylece Başbakan, izleyeceği siyasetin yürütülmesinde yeterli gördüğü bir kimseyi, Cumhurbaşkanına danışma gereğini duymadan, kuracağı hükümete alabilir. Başbakanın gözeteceği tek nokta, Millet Meclisinin güvenini elde edebilmesidir.

Anayasanın 102. maddesinde sözü edilen Cumhurbaşkanınca **«atama»**nın anlamı ve içeriği budur[21].

– Her hükümet, belli bir **«program»** uygulamak için kurulur. Hükümet programı, millî eğitimden dış politikaya varıncaya dek, hemen bütün toplum sorunları hakkındaki görüşleri ve alınacak önlemleri içerir. İşte bu programın uygulanabilmesi, yani soyuttan somuta geçilebilmesi için, onu uygulayacak olanlara parlamentonun güvenini belirtmesi gerekir.

Ancak bundan sonradır ki, o kimseler, yani Bakanlar Kurulu, programı uygulamaya başlar, başlayabilir.

İşe başlarken gereken bu güven belirtme için, Anayasa şöyle bir usul saptamış (m. 103): Bakanlar Kurulunun listesi, tam olarak Meclislere sunulur; Meclisler tatilde ise toplantıya

---

20) Bu kavram için bkz. Muammer AKSOY, Azınlık Hükümeti, Cumhuriyet, 21 Ekim 1974; Mümtaz SOYSAL, Azınlık, Milliyet, 15 Mart 1975.

21) Bu açıklığa karşın, uygulamada, Cumhurbaşkanlarının, Bakanlar Kurulunun listesine müdahale ettikleri de görülmemiş değildir. (Son bir örnek ve eleştirisi için bkz. Yargı, 1979, sy. 43, s. 1-2. Ayrıca Orhan APAYDIN, Cumhurbaşkanının Durumu, Cumhuriyet, 9 Haziran 1979; Uğur MUMCU, Alacakaptan Olayı... Cumhuriyet, 10 Ekim 1979).

çağrılır. Bakanlar Kurulunun programı, «kuruluşundan en geç bir hafta içinde», Başbakan -ya da bir Bakanca- «Meclislerde okunur» ve Millet Meclisinde -ama yalnız onda- **«güven oyu»**na başvurulur. Hükümet programı üzerinde ciddî görüşmelere olanak verebilmek için anayasa bir süre de koyuyor: «Güven oyu için görüşmeler, programın okunmasından iki tam gün geçtikten sonra başlar ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçtikten sonra oylama yapılır» (m. 103/2).

Güven oyu alan Bakanlar Kurulu göreve başlar.

Buna, **«göreve başlarken güven oyu»** denir.

Bu söylediklerimiz, olağan Bakanlar Kurulu ile ilgili. Anayasa, bir de **«geçici Bakanlar Kurulu»**ndan bahsediyor (m. 109/2): Millet Meclisi seçimlerinin Cumhurbaşkanınca «yenilenmesi»ne karar verildiğinde, «Bakanlar çekilir ve Başbakan geçici bir Bakanlar Kurulu kurar».

Geçici Bakanlar Kurulunun başta gelen özellikleri şu: Adalet, İçişleri ve Ulaştırma Bakanları, TBMM'ndeki bağımsızlardan oluyor; ve Millet Meclisindeki siyasal parti gruplarından, bu Meclisteki oranlarına göre üye alınıyor.

Bir de, geçici Bakanlar Kurulu için güvenoyuna başvurulamıyor.

BAKANLAR KURULUNUN NİTELİKLERİ

Parlamenter hükümet biçiminde, Bakanlar Kurulunun başta gelen iki niteliği var:

- Bakanlar Kurulu, önce Cumhurbaşkanı karşısında bir **«bağımsızlık»**a sahip.

Yani?

Bakanlar Kurulu, Millet Meclisine karşı sorumludur. Göreve başlaması için o karar verir; o görevden uzaklaştırır. Yazgısı, ona bağlıdır kısacası. Cumhurbaşkanının, bu konuda hiçbir rolü yoktur. Ne var ki, «yürütme»yi oluşturan Bakanlar Kurulu ile Cumhurbaşkanı, birbirinden bağımsız işlem yapmak yetkisine sahip değiller.

Yürütmenin işlemleri, her ikisinin «ortaklığı»nın sonucu.

- Bunun gibi, Bakanlar Kurulu, **«kollektif»** bir organ.

Yani, yüklendikleri programı, «bir heyet olarak» gerçekleş-

tirmeye çalışır tüm üyeler ve «birlikte» sorumludurlar bu gerçekleştirmede. Bakanlar Kurulunun kararları, tüm üyeleri zincirleme bağlar; oradan karar çıktı mı, bir Bakan, sonradan, «ben karara karşıydım» diyemez.

Bütün bu heyetin ahenk içinde çalışması gerektiği gibi, bu çalışmaları genel olarak gözeten ve ahengi sağlayan bir kimsenin, -deyim yerindeyse, bir orkestra şefinin- de bulunması gerekir.

İşte «Başbakan»dır o kimse, o orkestra şefi.

Başbakanın büyük yetkileri, giderek geniş bir hareket serbestliği vardır: Örneğin, hükümetin çalışmasında «uyumsuzluk» gösteren bir üyenin, ya da üyelerin bulunması halinde, Başbakan ve Cumhurbaşkanı, sözkonusu üye ya da üyeleri görevlerinden alıp, yerlerine başkalarını seçip atayabilirler.

Hükümetin çekilmesine de gerek yoktur, böyle bir durumda[22].

Başbakana «vekalet» edecek Bakanın belirlenmesi de yalnızca Cumhurbaşkanı ile Başbakanın siyasal takdirine kalmış bir işlemdir[23].

Parlamenter bir hükümet biçiminde bulunması gereken bu nitelikleri, anayasa 105. maddesinde belirtiyor:

«Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden **birlikte** sorumludur.

Her Bakan kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden **ayrıca** sorumludur».

Bu sorumluluğun yaptırımı, -ilerde göreceğimiz gibi- gensoru, güven oyu ve sonuçta Bakanlar Kurulunun düşmesidir.

Her Bakanın başında bulunduğu Bakanlık, kamu hizmetlerinin belli bir alanında görevli: İçişleri, dışişleri, millî eğitim,

---

22) Bunun bir örneği, Fransa'da, IV. Cumhuriyet döneminde, Başbakan Ramadier ile Cumhurbaşkanı Auriol'un 1947 ilkbaharında, hükümetteki komünist bakanları görevlerinden uzaklaştırması olayında görülmüştür.

23) Bkz. Lütfi DURAN, Başbakana Kim Vekillik Eder? Cumhuriyet, 17 Eylül 1974.

bayındırlık... gibi. Anayasaya göre, «Bakanlıklar, kanunun koyduğu esaslara göre kurulur» (m. 106)[24]. Bakanlıkların sayısı ve çeşitleri, her dönemde aynı olmamıştır; nitekim, her ülkede de aynı değildir. Böylece, Bakanlıkların sayısını ve çeşitlerini belirlemede egemen olan esaslar, hukuksal olmaktan çok, siyasal bir nitelik taşırlar[25].

Bakanlar Kurulunun nitelikleri ile ilgili son bir nokta da şu: Türk Ceza Kanunu'nun 159. maddesinde «Türklüğü, Cumhuriyeti, Büyük Millet Meclisini, hükümetin manevî şahsiyetini, Bakanlıkları, Devletin askerî veya emniyet kuvvetlerini veya Adliyenin manevî şahsiyetini tahkir ve tezyif edenler...»in bir yıldan altı yıla dek cezalandırılacakları yazılıdır. Bu madde dört kez değişikliğe uğramışsa da, «hükümetin manevî şahsiyeti» kavramı, her değişiklikte sürdürülmüştür.

Ne demektir **«hükümetin manevî şahsiyeti?»**[26].

Bu kavram, 1931 tarihli İtalyan Ceza Kanunu'nda yer almıştır. Şu biçimdeydi madde o Kanunda: «Krallık makamını, kralın hükümetini, faşizmin yüksek meclisini, parlamentoyu ya da iki meclisten yalnız birini tahkir eden cezalandırılır».

Bilindiği gibi, faşizm, devlet - parti - hükümet ayrımına yer vermeyen bir rejim biçimidir. Bu rejimde, devletin kişiliği ile hükümetin kişiliği arasında bir fark yoktur. Hükümetin manevî kişiliği, devletin manevî kişiliği demektir o düzende.

Görülüyor ki, kavram faşist kökenli.

Oysa, faşizmin benimsediği bu kavramın bir demokratik hukuk devletinde yeri yoktur. «Hükümetin manevî şahsiyeti» anayasal anlamdan yoksundur. Demokratik ülkelerde böyle bir kavrama rastlanmıyor nitekim. Bu kavram, ancak devletin yüceleştirildiği faşist rejimlere özgürdür. Tek parti döneminden miras kalan, ama bugünkü Anayasaya da aykırı olan bu kavramın Ceza Kanunu'ndan çıkarılması gerekir.

Bunu beklerken, Kanunun Anayasa Mahkemesi'ne gönderilmesi için, savcı ve hâkimleri de büyük bir görev beklemektedir.

---

24) Bakanlıkların kuruluşu hakkındaki bu kanun, 4951 sayılı kanundur.

25) Bu konudaki sorunlar için bkz. Turgut TAN, Erim Hükümetleri ve Yeni Bakanlıklar, Cumhuriyet, 6 Ocak 1972.

26) Bu konuda özellikle bkz. Uğur MUMCU, Hükümetin Manevî Şahsiyeti, Cumhuriyet, 5 Mart 1971. Ayrıca, Faruk EREM, Hükümetin Manevî Şahsiyeti ve Yasalar, Milliyet, 2 Aralık 1980.

III

TÜRKİYE'DE YÜRÜTMENİN SORUNLARI

YÜRÜTME ANLAYIŞIMIZDAKİ TEMEL EKSİKLİK NEDİR?

Türkiye'nin geleneklerindendir: Kim işbaşına geçerse, yürütmenin elindeki yetkilerin azlığından yakınır ve başarılamayan işleri buna bağlar.

Giderek, anayasa suçlanır.

1961 Anayasasının yürürlüğe girmesinden sonra da aynı şey olmuştur.

İddialara göre, Anayasa, çağdaş parlamenter sistemlerde, yürütme organına sağlanan olanakları sağlayamamış; iş görecek hükümetlerin elini kolunu bağlayacak sınırlamalar getirmiş; birçok konunun düzenlenmesi için kanun çıkarma zorunluluğunu koyan Anayasa, bir de bunların yapılmasını hayli uzun bir işlem haline getirince, hükümetlerin iş görme olanakları daraldıkça daralmıştır.

Acaba?

Aslında, 1961 Anayasasının ilk hazırlıkları sırasında, Demokrat Parti dönemine bir tepki olarak yürütmenin yetkileri gerçekten çok kısılmıştı. Ancak sonradan, Türkiye için böylesine sınırlı bir yürütme gücünün yeterli olamayacağı savunulunca, 1961 Anayasası da normal bir parlamenter rejim Anayasası olarak çıktı. Hükümet, hukuk devleti ilkelerine bağlı kaldığı sürece, genellikle bütün parlamenter sistemlerdeki yürütmenin yetkilerinden yararlanabilecekti.

Anayasanın, «yasama yetkisi devredilemez» hükmü (m. 5), ilk bakışta, yürütmenin elini kolunu bağlar gibi görünüyordu. Anayasa Mahkemesi, Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu dolayısıyla verdiği 28 Mart 1963 tarihli ünlü kararı ile, sözkonusu Anayasa hükmünü yürütme organı için çok elverişli biçimde yorumlamıştı. Yüksek Mahkeme'nin yorumuna göre, temel hükümleri parlamentoca belirtilen alanlarda, hükümetlerin düzenleyici kurallar koyma yetkisi hayli geniş olabilirdi. Ekonomik alanda, genel yasalara dayanılarak çıkarılacak kararnamelerin ve tebliğlerin Anayasaya aykırı bir yönü yoktu.

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararından sonra yapılması gereken neydi?

Aslında konu, doğrudan doğruya «yasama tekniği»nin incelikleriyle ilgiliydi.

Kanun yaparken, ne gibi ilkelerin kanunla düzenleneceğini iyi saptamak, ayrıntıların düzenlenmesini yürütme organına bırakmak; kanunların amaçlarına uygun düşen ve bunların gerçekleştirilmesi için yürütme organına tanınmış doğal yürütme yetkilerini ustaca düzenleyen bir çalışma.

Titiz bir hukukçuluk kısacası.

Ne var ki, hükümetler, önlerinde açılan, daha doğrusu Anayasaya uygun biçimde yeniden yorumlanan bu kapıdan gereğince yararlanamadılar.

12 Mart Muhtırası'ndan sonraki hava içinde, bu çeşit çalışmalar yerine, daha kestirme bir yol seçildi ve 20 Eylül 1971'de kabul edilen Anayasa değişikliği ile, Bakanlar Kuruluna «kanun hükmünde kararname» çıkarma yetkisi verildi.

Müthiş reform düşünceleri ile işbaşına gelen -ya da getirilen- Nihat Erim hükümeti de, «beyin takımı»(!)nın iyi çalışabilmesi için yürütme yetkilerinin arttırılması tezini savunmuştu. 1971 Eylül'ündeki Anayasa değişiklikleri, yanlış örnekler verilerek ve gerçek durumlar çarpıtılarak ileri sürülen böyle bir görüşün marifetidir.

Türkiye'de «kanun hükmünde kararname» yolunun aldatıcı kolaylığına kapılmadan da, normal kararnamelerle, tüzüklerle ve yönetmeliklerle başarılabilecek çok iş var. Ancak, Nihat Erim hükümetleri zamanından beri yerleştirilen yanlış bir gelenek, yürütmenin iş görebilmesi için ille de bir yetki kanununun çıkarılması zorunluymuş izlenimini veriyor. Oysa, şimdiye değin çıkarılmış binlerce kanunun yapılmasını emrettiği ve yapılması için hükümetleri yetkilerle donattığı o denli çok iş var ki! Örneğin, halk sağlığı, beslenme, tüketim maddelerinin dağıtımı ve sosyal güvenlik alanları, yerine getirilmeyen bir sürü görev, kullanılmayan bir yığın yetkiyle dolu.

Hükümetler yalnız bunları yapsalar yeter de artar bile.

Ama yapmamışlardır.

Yapmadıkları gibi, aslında, ya dayandıkları siyasal kuruluşların değişen toplumdaki özlemlere göre geri kalışından, ya da

kurdukları yönetim mekanizmalarının yetersizliğinden, ya da Anayasadaki yürütme olanaklarını kanunlar çerçevesinde kullanmayı beceremeyişlerinden doğan aksaklıkları ve yavaşlıkları Anayasaya yüklemişlerdir.

Gerçeğin bir yüzü bu.

Bir başka yüzüne değinelim şimdi de.

BAŞKANLIK REJİMİ NE GETİRİR?

Son yıllarda işler daha da sıkıştırınca, rejimi açmazlardan kurtarmak için, güçlü bir yürütme adına başka bir düşünce ortaya atılmıştır:

Cumhurbaşkanının statüsünü değiştirmek ve rejimin işleyişinde başrolü vermek ona.

1980 yılında, bu düşünce somut önerilere dönüşür.

Bir öneri, AP azınlık hükümetinin başından gelir. Cumhurbaşkanı seçimini bilerek çıkmaza sokan AP lideri, şu soruyu sorar ve yanıtını da verir: «Parlamento zemininde böylesine parçalı bir aritmetik altında, Cumhurbaşkanı seçilemiyor. Ne yapalım o zaman? Gelin millete gidelim»[27].

Önerdiği, Cumhurbaşkanını milletin seçmesidir.

Böyle bir seçim, «başkanlık sistemi»ne de götürmez ona göre.

İstanbul'un bir otelinde düzenlenen ve «divanı harplerin yeniden kurulmasını» istemeye kadar varan «ilginç»(!) düşüncelerin ileri sürüldüğü bir «Anayasa semineri»nin arkasından, bir Anayasa değişikliği taslağı kamuoyuna açıklanır.

Anayasacılık bir yana, hukukçulukla da herhangi bir ilgileri bulunmayan iki kişinin ellerine tutuşturulmuş bu taslağın pek özgün sayılabilecek bir yeniliği de yoktur. Aşağı yukarı 1958 Fransız Anayasasının bir kopyasıdır bu: Cumhurbaşkanına verilen çok geniş görevlerle, hükümet düştüğü zaman genel seçim emri vermekten, canı istedikçe olağanüstü durum ilân edip, kendi başına kanun yapmaya değin varan uçsuz bucaksız devlet yetkileriyle; yasama döneminin beş yıla çıkarılmasıyla başlayıp, yedek milletvekilliği ile biten ve aslında yasama organını üçüncü plâna iten sözde parlamento reformu ile; hükümetin durumunu beton

27) Bkz. Cumhuriyet, 22 Mayıs 1980.

desteklerle güçlendiren kural değişiklikleriyle ve iki turlu seçim sistemiyle; Anayasa Mahkemesi yerine, Cumhurbaşkanının keyfine göre kanunlara Anayasaya uygunluk fetvası verecek «Anayasa Divanı» gibi kuruluşlarıyla, Fransa'daki örneğine tıpatıp benzeyen bir kopya.

Yargı organlarının bağımsızlığına fatiha okutan, TRT'yi Cumhurbaşkanının «gözetim ve denetimi» altına sokan ve üniversite özerkliğine son veren yanları da caba[28].

İşin daha da ilginç yanı, bütün bunlar, tekelci sermayenin partisi ve çevrelerinin dilinde somutlaşmadan çok önce, tekelci sermayenin vurucu gücü faşist MHP'nin programında somutlaşmış, seçim bildirilerine değin girmiştir.

«Başkanlık sistemi»nin bayrağını açan bu partidir aslında.

1980 yılındaki öneriler ve girişimler, bir yerde bu «faşist kökenli» düşünceye, çeşitli formüllerle arka çıkmaktan başka bir şey değildi.

Bütün bu önerilerin ve girişimlerin, Türkiye'nin tarihsel, sosyal ve siyasal gerçeklikleri bakımından değiri nedir?

İki noktayı birbirinden ayırarak girmeli konuya.

– Başkanlık sistemine gitmeden, salt Cumhurbaşkanını, TBMM'ne değil de, doğrudan doğruya yurttaşlara seçtirmek, ileri sürüldüğü gibi, bir «başkanlık sistemi» olmayıp, yalnızca «Cumhurbaşkanını milletin seçmesi»nden mi ibaret kalır?

Deneyimler gösteriyor ki[29], genel oyla seçilmiş bir Cumhurbaşkanı, hangi rejim ve Anayasa içinde olursa olsun, bu makama oturmakla yetinmiyor; tüm kamu gücünü elinde toplayıp, diktaya kayıyor. Çünkü, seçmenlerin doğrudan vereceği oylarla seçilen Cumhurbaşkanı, giderek devletin rakipsiz tek güçlü organı haline gelmektedir.

Bonapartlar örneği ilk akla geleni.

Birinci Dünya Savaşı sonrasında, Almanya'nın 1919 Weimar Anayasası da, Birleşik Amerika'nın başkanlık sisteminden esinlenmekle beraber, aslında parlamenter hükümet biçimini

28) Bu taslak için bkz. Cumhuriyet, 15 Mayıs 1980. Ayrıca, bu taslakla ilgili şu ilginç değerlendirme: Mümtaz SOYSAL, Üç Nal ve Bir At..., Milliyet, 16 Mayıs 1980; Orhan APAYDIN, Otel Taslağı, Cumhuriyet, 17 Mayıs 1980.

29) Bu konuda ayrıca şu enfes yazıya bkz. Lütfi DURAN, Bakla: Bonaparte, Cumhuriyet, 28 Mayıs 1980.

benimsemişti. Ne var ki, yürütmeyi güçlü kılmak gerekçesiyle, Cumhurbaşkanını genel oyla seçtirmiş, geniş yetkilerle donatmış ve özellikle parlamentoyu kolayca dağıtma olanağına kavuşmuştu. Ama, öyle de olsa, Başkanın müdahaleleri yüzünden hükümetler hiç de başarılı olamamış ve bilindiği gibi, sonunda -yani 1933'de- devlet yetki ve kuruluşları tümü ile Hitler'in ellerine bırakarak, faşist diktatörlüğe yol açılmıştır. Nazi Almanyası örneğinde, genel oyla seçilen Cumhurbaşkanının kendisi değil de, onun atadığı Şansölyenin kişisel iktidarını kurup yürütmüş olması, bu noktaya ilişkin görüşün doğruluğunu etkilemez hiçbir zaman; çünkü, Alman örneğinde Başkan ile Şansölyesi, birbiriyle her bakımdan kaynaşmış, özdeşleşmiş bulunuyordu. Ne var ki, Nazi rejimi, Bonapartist diktatörlükten farklı olarak, siyasî düzene demokratik görünüş veren öğelerin hiçbirini korumak gereğini duymamış ve tek kişinin iktidarını yalın ve kesin biçimde benimseyip yürütmüştür.

Bunun gibi, 1962'de yapılan Anayasa değişikliği ile, doğrudan doğruya seçmenlerce göreve getirilmesinden sonra, De Gaulle'ün durumunun nasıl daha da güçlendiği ve Fransa'da hükümetin başkanlık sistemine yaklaştığı pek bilinen bir gerçek.

Özetle, Türkiye'de Cumhurbaşkanı, TBMM yerine, genel oyla seçilirse, bu tarihsel örneklerde olduğu gibi, onun da yetkilerini arttırıp güçleneceğini ve kişisel iktidara kayacağını öngörmek ve bilmek gerekir. Salt bir seçim biçimi değişikliği, başkanlık sistemi olmasa bile, uygulamada, giderek sonuçta tek kişinin diktatörlüğüne götürülebilir.

Bunun, Cumhuriyetimizin anayasal gelenek ve ülkülerine ters düşeceğini de belirtelim.

- Doğrudan doğruya bir «başkanlık sistemi»nin kabulüne gelince... Başkanlık sisteminin getirebileceği zararlar, ilk bakışta görülen yararlardan daha büyük olabilir kanımca.

Her şeyden önce, lideri yücelten bir siyasal kültürümüz var. Bu nedenle, devletin tüm yürütme gücünü bir tek kişinin eline vermenin doğurabileceği olası sonuçlar üzerinde dikkatle durmalıyız. Demokrasiyi, güçlü liderlere değil, güçlü kurumlara emanet etmek, çok daha güvenilir bir yol olsa gerek. Kanunlara uymamayı, kendi siyasal görüşünde olanlara haksız çıkarlar sağlamayı bir alışkanlık haline getirmiş bir «siyasal liderlik» oluş-

muştu yakın geçmişte; aynı tutumun, başkanlık sistemi kabul edildiğinde seçilecek başkanlarda da belirmesi olasılığı yok mudur? Geçmişte bile denetleyemediğimiz böyle bir eğilimi, çok güçlü bir devlet başkanında nasıl denetleyebiliriz?

Sonra, başkanlık sistemi, bugün olduğundan çok daha güçlü ve kesin bir «güçler ayrılığı»nı gerekli kılar. Böyle bir sistemin iyi işleyebilmesi ise, farklı güçlerin birbirlerini aynı anda hem denetlemesi, hem de işbirliği yapabilmesine bağlıdır. «Cepheleşmeye», «engellemeye», «kulüpleşmeye» pek yatkın olan; «uzlaşma ve işbirliği»ni bir çeşit ihanet, «denetim»i de hakaret sayan yalınkat siyasal kültürümüzün, «çatışma»ya böylesine açık başkanlık sistemini sorunsuz ve arızasız yürütmesini beklemek biraz fazla iyimserlik olmaz mı?

«Uzlaşma»yı siyasal yaşamının en temel eğilimlerinden biri olarak gören Birleşik Amerika'da bile, «güçler ayrılığı», sık sık «güçler çatışması»na dönüşebilmektedir. Bu eğilimin bizde çok daha güçlü ve bunalımlara yol açıcı olmasından korkulur.

Sonuç olarak, parlamenter sistem dışında akla gelebilecek olan başkanlık ya da yarı başkanlık sistemleri, ülkemizde siyasal deneyimden geçmemiş, giderek bize yabancı çözümlerdir. Bu bakımdan, gelecek bir anayasal düzenlemede, parlamenter sistemin özüne dokunulmamalıdır. Cumhurbaşkanının yetkilerini saptarken, bu sistemin mantığından ayrılmamalı; hele, hükümet bunalımlarının çözüm mekanizması bütünüyle «parlamento içi ilişkiler» içinde bırakılmalıdır.

KAYNAKLAR

AKSOY, Muammer, Azınlık Hükümeti, Cumhuriyet, 21.10.1974.

ALDIKAÇTI, Orhan Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, İst. 1960.

ALDIKAÇTI, Orhan, 1961 Anayasasında Devlet Başkanı Kararnamelerinin İmzalanması, MHAD, 1968, yıl 1. sy. 2.

AMAÇ, Faik Muzaffer, Atama Kararnamelerinde Hukukilik Sorunu, Yargı, 1976, sy. 3.

APAYDIN, Orhan, Cumhurbaşkanının Durumu, Cumhuriyet,

9.6.1979.
APAYDIN, Orhan, Otel Taslağı, Cumhuriyet, 17 Mayıs 1980.
BALTA, Tahsin Bekir, Türkiye'de Yürütme Kudreti, Ank. 1960.
BİLGE, Necip, Bakanların Görev ve Sorumları, Ank. 1956.
DURAN, Lütfi, Cumhurbaşkanına Kim Vekillik Eder? Cumhuriyet, 17.9.1974.
DURAN, Lütfi, Bakla: Bonapart, Cumhuriyet, 28 Mayıs 1980.
EREM, Faruk, Hükümetin Manevî Şahsiyeti ve Yasalar, Milliyet, 2 Aralık 1980.
GÜNEŞ, Turan, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ank. 1965.
GÜNEŞ, Turan, Cumhurbaşkanı Meclis Çatışması, SBFD, c. XXI, sy. 4.
İLÂL, Ersan, Vekillik Sorunu ve Uygun Çözüm, Cumhuriyet, 20 Ağustos 1980.
KERSE, Ahmet, Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, İst. 1973.
KUNTER, Nurullah, «Geçici Cumhurbaşkanı» mı, «Vekilli» mi? Milliyet, 29 Ağustos 1980.
MUMCU, Uğur, Alacakaptan Olayı, Cumhuriyet, 10.10.1979.
MUMCU, Uğur, Hükümetin Manevî Şahsiyeti, Cumhuriyet, 5.3.1971.
ÖZBUDUN, Ergun, Cumhurbaşkanı Kararnamelerinin Hukukî Durumu, Yeni Ortam, 17 Ocak 1976.
ÖZEK, Çetin, Devlet Başkanına Karşı Suçlar, İst. 1970.
SARICA, Ragıp, Türkiye'de İcra Uzvunun Tanzim Selâhiyeti, İst. 1943.
SAVCI, Bahri, Devlet Başkanı - Meclis Çatışması, SBFD, c. XVIII, sy. 3-4.
SAVCI, Bahri, Cumhurbaşkanının Yeri, Kararnameleri İmzalama Sorunu, Yargı, 1976, sy. 2.
SOYSAL, Mümtaz, Üç Nal ve Bir At... Milliyet, 16 Mayıs 1980.
SOYSAL, Mümtaz, Azınlık, Milliyet, 15 Mart 1975.
SOYSAL, Mümtaz, Vekil mi?, Milliyet, 13 Ağustos 1980.
TAN, Turgut, Erim Hükümetleri ve Yeni Bakanlıklar, Cumhuriyet, 6 Ocak 1972.

TEZİÇ, Erdoğan, Cumhurbaşkanı ve Yasalar, Cumhuriyet, 8 Haziran 1974.
TEZİÇ, Erdoğan, Cumhurbaşkanının Yetkileri Üzerine, Yargı, 1976, sy. 2.
TEZİÇ, Erdoğan, 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, Yargı, 1980, sy. 49.
TÜRK, Hikmet Sami, Uzayan Cumhurbaşkanı Seçimi ve Bazı Seçenekler, Milliyet, 26 Mayıs 1980.

VII

YASAMA - YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

BÖLÜM I

YASAMA - YÜRÜTME AYRILIĞININ KAYNAKLARI VE YENİ ANLAMI

Modern devlette, yasama ile yürütme birbirinden ayrıdır. Bu ayrılığın öğretisel, siyasal ve sosyal nedenleri vardır. Ne var ki, ölçüsü ülkeden ülkeye farklı olduğu gibi, bu ayrılığın, bugünkü anlamıyla dünkü anlamı da birbirinden farklıdır.

I

YASAMA - YÜRÜTME AYRILIĞININ KAYNAKLARI

Batı'da, aslında siyasal ve sosyal nedenlerin zorladığı yasama - yürütme ayrılığı, **«güçler ayrılığı kuramı»** adıyla öğretisel bir temele dayandırılır. Buna göre, devlette «üç güç» (pouvoir) vardır: **Yasama, yürütme** ve **yargı.** Bu güçler (ya da dar anlamıyla iktidarlar), birbirinden farklı faaliyetleri karşıladıkları için, ayrı ellerde, ayrı organlarda toplanmalıdır. Kısacası, devlette kanunları yapacak, onları uygulayacak ve uyuşmazlıkları çözecek olan iradeler birbirinden ayrı olmalıdır.

ARİSTOTELES'DEN LOCKE'A

Tarihte ilk kez **Aristoteles** atar bu düşünceyi ortaya; en iyi hükümet sistemini arayan filozof, devlet faaliyetlerini üçe ayırır ve her faaliyetin de bir organa verilmesi gerektiğini söyler.

Ne var ki, güçler ayrılığı, bir kuram ciddilik ve bütünlüğüne modern çağlarda, özellikle 18. yüzyılda kavuşur. 18. yüzyıl, «aristokrasi»yi temsil eden mutlak monarşilere karşı, yükselen burjuvazinin, liberal görüşlerin en keskin mücadeleyi verdiği bir yüzyıl...

Öyle ki, devrimle bitecektir o yüzyıl.

18. yüzyılda, güçlerin ayrılmasındaki yarardan ilk sözeden,

İngiliz filozofu **Locke** olur[1].

O zamanın İngilteresinde, parlamento, yasama organı olarak kanunları yapar; kral ve yardımcıları da, yürütme organı olarak bunları uygular ve nihayet bağımsız mahkemeler de bu uygulamadan çıkan uyuşmazlıklara bakarlardı. Locke, yaşadığı dönemdeki İngiliz siyasal rejiminin işte bu özelliğinden esinlenerek, devlette faaliyetleri üçe ayırır ve özellikle yasama ile yürütmenin ayrı ayrı ellerde toplanmasının yurttaşların özgürlüklerini korumak için en güvenli çarelerden biri olduğunu söyler.

MONTESQUIEU'NÜN SAVUNDUĞU NEDİR?

Ne var ki, Modern Çağda, güçler ayrılığı kuramı denince, Fransız düşünürü Montesquieu gelir akla önce; toplum sözleşmesi dendiğinde, akla önce Rousseau'nun geldiği gibi. Aslında, o zamanın mutlak ve sorumsuz hükümdarlarına karşı siyasal düşünce alanında doğrultulmuş iki silâh var: Biri, Rousseau'nun toplum sözleşmesi kuramından hareket eden «millî egemenlik ilkesi»; öteki de Montesquieu'nün «güçler ayrılığı ilkesi».

Şöyle bir gözlemden hareket ediyor Mostesquieu[2]: Yığınla deneyim göstermiştir ki, önünde engel bulunmuyorsa, her yönetici yetkilerini aşar, özgürlükleri çiğner ve sınır tanımaz bu konuda.

Ne yapmalı o halde?

Montesquieu'ye göre, Anayasada öyle bir mekanizma yaratmalı ki, her güce karşı bir güç olsun. Güç, gücü durdursun. Güç, gücü durdurmazsa, yetkiler kötüye kullanılır.

Özgürlükler de tehlikeye girer giderek.

Devlette üç ayrı görev var: Kanunları yapmak, bunları uygulamak, suçluları cezalandırmak. Bu üç görevi, aynı kişi, ya da -soylu olsun, haiktan olsun- aynı kişiler yerine getirmeye kalkarlarsa, her şey kaybolmuş demektir. Yapılacak olan, bu görevleri ayrı ayrı ellere teslim etmek.

İngiltere'de öyle yapılmış örneğin.

---

1) Bu konuda bkz. Murat SARICA, Siyasî Düşünce Tarihi, 2. bası, İst. 1977, s. 71-73.

2) Bu konuda özellikle bkz. Murat SARICA, a.g.e., s. 79-81. Ayrıca, Cavit Orhan TÜTENGİL, Montesquieu, İst. 1977.

Yürütme gücü krala verilmiş. Yürütmede çabuk hareket etmek, ani kararlar almak gerek. O yüzden bu görevi bir kişiye vermek yararlı Montesquieu'ye göre. Yasama gücüyse, iki meclise verilmeli. Ayrı ayrı toplanıp karar almalı bunlar. Ve meclisler birbirinden ayrı çıkarların temsilcilerinden oluşmalı: Biri halkın, biri de soyluların meclisi olmalı; İngiltere'deki «Avam Kamarası» ve «Lordlar Kamarası» gibi. Soyluların, -halktan farklı olan- çıkarları başka türlü savunulamaz.

İşte, böylece güç gücü durduracak; her gücün karşısında bir karşı güç bulunacak.

Nedir Montesquieu'nün asıl amacı?

Montesquieu'nün amacı, sosyal ve siyasal güçler arasında dengeyi sağlamak. Bununla da soyluların durumunu kurtarmak istiyor aslında. Düşündüğü, feodal monarşiyi yaşatmak. Rousseau gibi sorunu, bir egemenlik sorunu olarak ortaya atıp «egemenlik halkındır» demiyor. istediği, var olan güçler arasında bir denge sağlayıp, «statu quo»yu korumak.

O çağın yükselen sınıfı burjuvazinin, soylulara karşı -kıran kırana- mücadelesi gözönüne getirildiğinde, Montesquieu, ilerici bir düşünür değil, açıkça bir «tutucu» olarak çıkıyor karşımıza.

Ne var ki, Montesquieu'nün, -hattâ güçler ayrılığının sözünü etmeden- bu konuda ileri sürdüklerini, ondan sonra gelenler, görüşlerinin bütününden soyutlayarak, demokrasinin önde gelen koşulu yapmışlar; kendisini de, geleceğin habercisi, demokrasinin savunucusu bir düşünür haline getirrmişlerdir.

Montesquieu'nün düşünceleri kuramda kalmaz. Tıpkı Rousseau'nun millî egemenlik düşüncesi gibi onunki de, etkisini gösterir ve Fransız Devrimi'nin ilk hukuksal ve siyasal belgesi olan 1789 **«İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi»**nde dile gelirler.

> O bildirinin 3. maddesi, **«egemenliğin esası millettedir.** Hiçbir heyet ve hiçbir kimse, Milletten açık bir biçimde gelmeyen bir otorite kullanamaz» der.
>
> Egemenliği kraldan alır, millete verir böylece.
>
> Aynı Bildirinin 16. maddesi de: «Bir toplum ki, içinde yurttaş hakları güven altına alınmamış ve **güçler ayrılığı** gerçekleştirilmemiştir, o toplumun anayasası yoktur» der; ve böylece, güçler ayrılığı ilkesini devletin ve anayasanın temeli haline getirir.

Güçler ayrılığı kuramı, Amerika'ya da geçer ve 1787 tarihli Federal Anayasaya egemen olur. Fransa ve Amerika'dan sonra da, bu görüş, 20. yüzyılın başlarına değin bütün modern anayasalarda –çeşitli biçim ve derecelerde olmak üzere– yer alacaktır.

Bizi de etkileyecektir bu arada.

II

KLASİK ÇÖZÜMLER

Yasama ve yürütme ayrılığı, güçler ayrılığı kuramının da etkisiyle bazı «tipik» çözümlere ulaşır. **«Başkanlık hükümeti»** ile **«parlamenter hükümet»** biçimleridir bunlar.

BAŞKANLIK HÜKÜMETİ

Yasama ile yürütmenin birbirinden «sert bir biçimde» ayrılması ve «yürütmenin yasama karşısında üstün» bir durumda olması, monarşilerde «sınırlı monarşi», cumhuriyetlerde ise «başkanlık hükümeti»ni ortaya çıkarıyor.

Nedir Başkanlık hükümeti?[3].

Başkanlık hükümeti, –klasik örneğini veren Birleşik Amerika'ya bakarak söylemek gerekirse– yasama ile yürütme arasındaki kesin ayrılık ve yürütmenin yasama karşısındaki üstünlüğünün bir ifadesidir.

– Yasama ile yürütme arasındaki kesin ayrılık, hem «organ» hem «işlev» bakımındandır ve olabildiğince kesindir.

Yürütme organı, bir **Başkan** ile onun atadığı **yardımcılar**dan oluşur. Başkanı da, yasama organı gibi, doğrudan doğruya halk seçmektedir.

Böylece, hiç olmazsa kuramsal olarak onunla eşit durumdadır.

Başkan ve yardımcıları, yasama meclislerinde üye olamazlar. Başkan seçilen kimse, yasama meclisi üyesi ise, bu görevinden çekilmek zorundadır ve yardımcıları, yasama meclisinin

3) Bu konuda özellikle bkz. Tarık Zafer TUNAYA, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. bası, İst. 1980, s. 395-396.

dışından seçmesi gerekir. Başkan yardımcıları, yasama meclisinin toplantı ve görüşmelerine de katılamazlar.

Yürütme ve yasama arasındaki ilişki, Başkanın **«mesajları»** ile sağlanmaktadır.

Başkanın yasama üzerinde organik bir etkisi de yoktur: Yasama meclisi, yani Kongre, istediği zaman toplanır; toplantılarını istediği gibi uzatıp kısaltabilir. Başkan, Kongreyi yalnız olağanüstü toplantıya çağırabilir.

Meclisi «fesih hakkı» yoktur özellikle.

Yürütme organı, yasama organının faaliyetlerine ilke olarak karışamaz ve katılamaz. Kanun öneremez, örneğin. Mesaj yoluyla «tavsiye ve dileklerini» bildirebilir yalnız. Yasama organının da yürütmenin faaliyetlerine karışma ve katılma hakkı yoktur ilke olarak.

– Yürütme, yasama karşısında üstün durumdadır.

Çeşitli nedenleri var bu üstünlüğün: Önce, yürütmenin tek başı olan **Başkanı halkın seçmesi** geliyor. İkinci neden, Başkanın **veto hakkı.** Üçüncü bir neden de, Başkanın ve yardımcılarının (Bakanların) yasama meclisi karşısında hiçbir **siyasal sorumluluğa tâbi olmamaları.** Son bir neden de, Başkanın yardımcılarının, Kongre karşısındaki siyasal sorumsuzluklarına karşılık, **Başkana karşı sorumlu** olmaları.

> Başkanlık hükümetinde, yardımcılar yani Bakanlar, yalnız Başkanın adamlarıdır. Atanmaları ve azilleri, Başkanın istek ve iradesine bağlı. Parlamenter hükümet biçiminde olduğu gibi, devlet başkanı ile meclis arasında bağ rolünü gören bir kabine yok. Başkan, yardımcılarının teker teker düşüncelerini alabilir ve bunları bir araya toplayarak görüşüp tartışabilir. Ancak, Başkan, görüşme sonunda beliren çoğunluğun görüşü ile bağlı değildir. Amerikan Başkanlarından Lincoln'un (1809-1865), bir konuda kendisine muhalif olan yedi yardımcısına karşı «yedi hayır bir evet, evetler galiptir» demesi, bu durumun güzel bir ifadesi olarak hatırlanır hep.

İşte, Başkanlık hükümetinin bu özellikleri, yürütmeye, yani Başkana, yasama karşısında –doğal olarak– bir üstünlük sağlıyor.

Uygulamada görülen nedir?

Başkanlık hükümetinde, yürütmenin yasama karşısındaki üstünlüğü, özellikle **Amerikan kapitalizmi ve emperyalizminin** sorunlarına bağlı olarak, gitgide artmıştır. Öyle de olsa Kongre, zaman zaman etkisini gösterebilmektedir. Örneğin, son yıllarda, büyük bir şahlanmayla devletin dizginlerini yeniden ele geçiren Amerikan Kongresi, Watergate'iyle, CİA'sıyla, Lockheed'iyle, Northrop'uyla, bütün bir sistemin «kirli çamaşırlar»ını ortalığa sermiş, Nixon gibi usta ve «şerbetli» bir politikacıyı bile çekilmek zorunda bırakmıştır.

PARLAMENTER HÜKÜMET

Yasama ile yürütmenin birbirinden «yumuşak» bir biçimde ayrılması, giderek ikisi arasında bir «eşitlik» sağlanması, parlamenter hükümet biçimine götürüyor. Bu hükümet biçiminde, -başkanlık rejiminin tersine- yasama ile yürütme arasında, «işlevsel işbirliği» ve «karşılıklı organsal etkiler» vardır[4].

- Parlamenter hükümet biçiminde, çok önemli bazı işlemler, ancak yasama organı ile yürütme organının **«işlevsel işbirliği»** ile yapılmaktadır.

Klasik örneği, «kanun»dur bunun.

> Gerçekten, parlamenter hükümet biçiminde, kanunların yapılmasında, yasama ve yürütmenin ayrı ayrı rolleri vardır: Yasama organı kanunu görüşüp tartışır ve kabul eder; yürütme organı ise kanun tasarılarını hazırlar, önerir ve parlamentonun kabulünden sonra da yayınlar ve ilân eder.
>
> Görülüyor ki, kanun, yasama ile yürütme organlarının işbirliği sayesinde ortaya çıkmakta.

Ancak, bu işbirliğini gerektiren durumların dışında, yasama ile yürütmenin yalnız başlarına yaptıkları işlemler de vardır doğallıkla.

- **«Karşılıklı organsal etkiler»** deyince, yasama ile yürütme organlarının birbirine karşı kullandıkları birtakım «silâhlar» anlaşılır.

Yasama organının yürütme organına karşı kullandığı organsal etki araçları, başta «yürütmenin kuruluşu»na katılması.

4) Bkz. Tarık Zafer TUNAYA, a.g.e., s. 397 vd.

Örneğin, parlamenter rejimde, «iki başlı» olan yürütmenin bir başını, Cumhurbaşkanını yasama organı seçer; öteki başı olan kabinenin, bir başka deyişle, hükümetin oluşmasında da yasamanın başka yetkileri vardır. Özellikle, hükümetin işe başlaması parlamentonun güvenine bağlıdır.

İşbaşında kalması da öyle.

Ama, asıl önemlisi, yasama organının, yürütmeyi faaliyetlerinde denetlemesi, gerektiğinde onun «cezaî», özellikle **«siyasal sorumluluğu»**na gidebilmesi.

Yürütme organının yasama meclisine karşı kullandığı organsal etkiler ise, yürütmenin parlamento görüşmelerine katılması, özellikle belli koşullarda, bazı ülkelerde olduğu gibi, **«yasama meclisini feshetmesi»**, ya da seçimlerin yenilenmesine karar vermesidir.

Parlamenter hükümet biçimi, İngiliz toplumundaki gelişmelerin bir ürünüdür. Ne var ki, 19. yüzyıldan başlayarak, Kara Avrupası'nda olsun, Avrupa dışında olsun yayılma alanı bulacaktır. Ama, gittiği her yerde değişikliklere uğrayacaktır. Bugün ise, doğduğu ülkede bile anlamı ve işleyişi –aşağıda belirteceğimiz nedenlerle– baştan aşağıya değişmiştir.

III

YASAMA - YÜRÜTME AYRILIĞININ YENİ ANLAMI

Yasama ile yürütme organlarının karşılıklı durumları ile ilgili olarak yukarıda söylediklerimiz, «klasik şemalar»dır aslında. Ve ne başkanlık rejiminin, ne de parlamenter rejimin bugünkü anlamı ve işleyişini yansıtmazlar. O klasik şemalar, geleneksel kalıplar köklü değişikliklere uğramışlardır zamanla[5].

Bu köklü değişiklikleri doğuran olayların tümünü burada incelemeye olanak yok. Bunlar içinde, konumuz bakımından çok önemli biri var ki, o da **«siyasal parti olayı»**dır.

---

5) Bu konuda bkz. Turan GÜNEŞ, Parlamenter Rejimin Bugünkü Mânâsı ve İşleyişi, İst. 1956; Peter CAMPBELL, Avrupa'da Parlamenter Hükümetin Bazı Yönleri (çev. Ergun Özbudun), AHFD, 1963, c. XX, sy. 1-4, s. 79-90.

Doğaldır ki, yürürlükteki **«seçim sistemi»**ni de gözden uzak tutmamalı.

Gerçekten yasama ve yürütme güçleri arasında eskiden yapılan ayırımlar, parti sistemlerinin ve mekanizmalarının işleyişi karşısında fiilen ortadan kalkmış gibidir. İki ayrı gücü kullanan organların parti bünyesinde bir araya gelmesi, görünürdeki ayrılığa «biçimsel bir görünüş» vermektedir artık.

Siyasal parti olayının olsun, seçim sisteminin olsun, bir rejimin anlamı ve işleyişi üzerinde ne türlü değişikliklere yol açtığını göstermek için **İngiltere**'yi örnek olarak alıp inceleyelim[6].

Kaynağından bugüne İngiliz siyasal tarihinin diyalektiği şudur: Siyasal iktidar, önceleri kralda iken, fiilen parlamentoya geçmiş, krallık simgesel bir anlama bürünmüştür. Ne var ki, parlamentonun hukuksal bakımdan mutlak olan bu egemenliği de, uygulamada, aynı zamanda **disiplinli iki parti sisteminin etkisiyle** Avam Kamarası'nda, güçlü ve istikrarlı bir çoğunluğa dayanan **kabineye**, yani hükümete geçmiştir. Böylece, kabine, yalnız yürütme görevini değil, yasama yetkisini de tekeline almıştır bir bakıma; çünkü uygulamada, kanunları, daha çok o hazırlayarak meclise sunmakta ve mecliste dayandığı çoğunluk da kabul etmektedir onu.

Muhalefet ise, **denetim** ile yetinmektedir yalnızca.

Kabinenin, Avam Kamarası'nda disiplinli ve istikrarlı bir çoğunluğa dayanması, parlamenter sistemin klasik temeli olduğu bilinen, «hükümetin meclis karşısındaki siyasal sorumluluğu» mekanizmasını işlemez hale getirdiği gibi; yine parlamenter sistemin klasik temeli olan «fesih mekanizması»nın da anlamını ve hedefini değiştirmiştir. Fesih, hükümetin meclise karşı politikasını yürütebilmek için kullandığı bir tehdit silâhı olmaktan çıkmıştır artık; mecliste çoğunluğa sahip olan hükümetin böyle bir silâh kullanmaya gereksinmesi yoktur çünkü. Böylece, fesih kurumu, ya hükümetin meclisteki durumunu daha da güçlendirmek, ya da ortaya çıkan yeni ve önemli bir sorun dolayısıyla halktan yeni bir vekâlet istemek amacıyla ve kullanılma zamanı hükümetçe takdir edilecek bir mekanizma olup çıkmıştır.

Görülüyor ki, İngiltere'de siyasal yaşam, hükümet - meclis ilişkileri mihveri çevresinde değil, **hükümet - halk ilişkileri**

6) Ayrıca bkz. Münci KAPANİ, İngiliz Demokrasisine Bakışlar, Ank. 1960.

mihveri çevresinde yoğunlaşmıştır. Çünkü, hükümetin, **basit çoğunluk** ve **iki parti sistemi** sayesinde, meclis karşısında sağladığı açık üstünlük, meclisi, sadece, muhalefet partisi aracılığıyla yapılan bir denetleme organı olarak –âdeta– ikinci plâna atmış, halkın doğrudan doğruya yaptığı denetimi ön plâna geçirmiştir. Çünkü seçim, gerçekte, doğaldır ki yine iki parti sisteminin etkisiyle, halkı temsil edecek milletvekillerinin seçiminden çok, devlet işlerini yürütecek hükümetin ve onun başı olan Başbakanın seçilmesini ve dolayısıyla hükümet programının halkça onaylanmasını hedef tutmaktadır. Diğer yönden, hükümetin, gerçekte Avam Kamarası karşısında değil, **halk karşısında sorumlu** olması sonucunu doğurmaktadır seçim.

Böylece, bugünkü İngiliz siyasal rejimi, Prof. Vedel'in söylediği gibi, fiilî işleyişi bakımından, yasama - yürütme ayrılığına değil, **iktidar - muhalefet ayrılığına** dayanan bir rejimdir. Çünkü, yine Vedel'in söylediği gibi, İngiliz siyasal rejimi, **iktidar partisinin hükümet ettiği, muhalefet partisinin denetlediği ve halkın da hakemlik yaptığı** bir rejimdir.

Bugünkü İngiliz rejiminin en çok dikkati çeken nitelikleridir bunlar.

KAYNAKLAR

GÜNEŞ, Turan, Parlamenter Rejimin Bugünkü Mânâsı ve İşleyişi, İst. 1956.

KAPANİ, Münci, İngiliz Demokrasisine Bakışlar, Ank. 1960.

KUBALI, Hüseyin Nail, Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar ve Siyasî Rejimler), İst. 1971.

ÖZBUDUN, Ergun, Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları, Ank. 1962.

SARICA, Murat, Siyasî Düşünce Tarihi, 2. bası, İst. 1977.

TUNAYA, Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. bası, İst. 1980.

TÜTENGİL, Cavit Orhan, Montesquieu, İst. 1977.

BÖLÜM II

1961 ANAYASASINA GÖRE YASAMA - YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

I

ANAYASANIN TEMEL ANLAYIŞI

1961 Anayasası, yasama - yürütme ilişkilerine, hangi açıdan bakarak düzenlemiş onları?

Bu konuda genellikle söylenen şu oluyor: 1961 Anayasası, siyasal iktidarı sınırlayabilmek için, yurttaş hak ve özgürlüklerini ayrıntılı olarak sıralamakla kalmamış; «güçler ayrılığı» ilkesini de benimseyerek, iktidarı bölmek, parçalamak amacını gütmüştür.

Acaba?

Aslına bakılırsa, Anayasanın yaptığı, yasama ile yürütme arasında kesin bir «güçler ayrılığı» yerine, bir **«görevler ayrılığı»**dır. Zaten, parti disipliniyle çalışan bir parlamenter sisteme aykırı düşerdi böyle bir kesin ayrılık. Hem uzunca bir süre uygulandıktan sonra artık benimsenmiş olan parlamenter sistemden yepyeni bir düzene kaymış olmak gibi bir anlam da taşırdı böyle bir davranış.

Bizim, bugünkü sistemimizde, asıl ayrılık, yasama, yürütme ve yargı organları arasında değil, parlamenter sistem açısından bir bütün sayılması gereken **yasama - yürütme ikilisi** ile **yargı kuruluşları** arasındadır. 1961 Anayasasının tam ve sağlam olmasına dikkat ettiği asıl ayrılık budur.

Böylece, yasama ile yürütme, birbirine denk ve kaynakları ayrı iki güç değildir. Aralarında bir «görevler ayırımı» bahis konusudur. Yasama niteliği taşıyan işlemleri yasama organı, yürütme niteliği taşıyanları da yürütme organı yapacaktır. Ama, yasama ile yürütme organlarının işlemleri üzerinde, eksiksiz bir yargı denetimi vardır.

Anayasa, böyle bir sistem kurarken, parlamenter hükümet biçiminin yasama ve yürütmeye tanıdığı **karşılıklı etki araçları-**

nı da teker teker düzenlemiş. Hattâ, 1924 Anayasasının yürütmeye tanımadığı bir aracı – gerçekleşmesi ne denli güç olursa olsun – ona tanımıştır: Millet Meclisinin feshi...

Aşağıda, bu karşılıklı etki araçlarını inceleyeceğiz.

II

YASAMANIN ETKİ ARAÇLARI

Anayasa, parlamentonun etki araçlarını, «TBMM'nin denetim yolları» adıyla 88-90. maddeleri arasında düzenliyor.

Bunlar, meclis araştırması, soru, gensoru, genel görüşme ve meclis soruşturmasıdır.

Bunlardan gensoru, Millet Meclisinin tekelinde. Ötekileri her iki meclis de kullanabiliyor (m. 88/1, 89/1).

MECLİS ARAŞTIRMASI

Meclis araştırması, doğrudan doğruya bir denetleme aracı değil aslında. Anayasa, bundan şöyle sözediyor: «Meclis araştırması, **belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir**» (m. 88/2).

> Böylece, bu amaç için kurulacak komisyon, herhangi bir konuda bilgi toplamakla yetinecektir, daha doğrusu yetinmek zorundadır. Ve meclis araştırması, herhangi bir konuda bilgi edinilmesi için yapılan bir inceleme olduğundan, bu incelemenin daima ve mutlaka Bakanlar Kurulunun faaliyetleriyle ilgili olması da aranmaz.

Millet Meclisi İçtüzüğü, meclis araştırmasının nasıl yapılacağını düzenliyor (m. 102, 103); Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü de (m. 133-138).

SORU

Soru, bir parlamento üyesinin, **herhangi bir konuda,** Başbakana ya da ilgili Bakana yönelttiği bir **sual**dir. Tartışma, soranla soru yöneltilen arasında geçer.

Bu kadardır sorunun işlevi.

Millet Meclisi İçtüzüğü, «soru»yu büyük bir ayrıntı ile düzenlemiş (m. 94-98); Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü de öyle (m. 117-125).

GENSORU

Gensoru, **Bakanlar Kurulunun genel politikası** ya da bir Bakanın kendi Bakanlığında izlediği politika ve faaliyeti hakkında Millet Meclisinin bir denetim yoludur.

Göreve başlarken güvenini açıklamış olan Meclis, daha sonraki gelişmelerde, hükümeti, işbaşında tutmak istemeyebilir. Meclis çoğunluğunun güvenini koruyup korumadığının anlaşılmasında en etkin yoldur gensoru.

Gensoru yetkisini, Anayasa, yalnız **Millet Meclisine** tanımış; Cumhuriyet Senatosunun böyle bir yetkisi yok.

Gensoru, iki noktada ayrılıyor sorudan:

– Soruda, görüş alışverişi **soru sahibi ile soruya muhatap olan bakan** ya da Başbakan arasında olur. Gensoruda ise, Millet Meclisinin bütün üyeleri katılabilir görüşmelere.

– **Yaptırım bakımından** da bir fark var: Sorunun yanıtı verildikten –ve gerekirse soru sahibi ile ilgili Bakan bir kez daha söz aldıktan sonra– konu orada biter. Soruyu soran tatmin olsun olmasın, uygulanacak bir yaptırım yoktur.

Oysa, gensorunun ortaya çıkardığı görüşme ve tartışmalar sonunda, daima **«güven oyu»**na başvurulur; yani Millet Meclisi, hükümete, ya da hükümetin bir üyesine, göreve başlarken verdiği güveni sürdürüp sürdürmediği konusunda yeniden bir karar verir. Eğer güvenini tazelerse, Bakanlar Kurulu ya da Bakan görevi başında kalır; yok, güvensizlikte bulunursa, Bakanlar Kurulu ya da ilgili Bakan görevinden çekilmek zorunda kalır.

Yani bir yaptırımı vardır gensorunun.

Ne var ki, «cezaî» değil, bütünüyle **«siyasal»** bir yaptırımdır bu.

Çok önemli olduğu için de, Anayasa, gensorunun mekanizmasını –ayrıntılı olarak– saptamış bulunuyor (m. 89). Millet Meclisi İçtüzüğü, bu ayrıntılara fazla bir şey eklemiyor (m. 107).

Gensoru önergesi, **bir siyasal parti gurubu adına**, ya da **en**

az 10 milletvekilinin imzasıyla verilebilir.

Gensoru önergesi beş yüz kelimeden fazla ise, imza sahipleri beş yüz kelimeyi geçmeyecek bir özeti, bu önergeye eklemek zorundadırlar. Başkanlık, bu özetleri bastırır; gerekli görürse, önergeleri de bastırıp dağıtabilir.

Gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmayacağı, verilişinden sonraki **üç birleşim içinde** görüşülür[1]. Bu görüşmede, ancak önerge sahiplerinden biri, siyasal parti grupları adına birer milletvekili, Bakanlar Kurulu adına Başbakan ya da bir Bakan konuşabilir.

Gündeme alma kararıyla birlikte **gensorunun görüşme günü** de belli edilir.

Gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararı tarihinden başlayarak, **iki gün geçmedikçe** yapılamaz ve yedi günden sonraya bırakılamaz.

Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin verecekleri **gerekçeli güvensizlik önergeleri** ya da **Bakanlar Kurulunun güven isteği, bir tam gün** geçtikten sonra oylanır.

Gensorunun «siyasal sorumluluğa» yol açmasının yanı sıra, bir önemli yanı da şu: Bakanlar Kurulunun kuruluşunda Millet Meclisinden alınacak olan «güven oyu»nun üye tam sayısının salt çoğunluğu ile alınması zorunlu olmadığı halde, Anayasa, Bakanlar Kurulunun, ya da bir Bakanın «düşürülebilmesi» için, «üye tam sayısının salt çoğunluğu»nu arıyor (m. 89/son fıkra).

226 oyu yani.

Gensoruyla ilgili son bir nokta da şu: Gensoru görüşmeleri sonunda, güvensizlik bütün bir hükümete yöneltilmişse, hükümet çekilecektir; güvensizlik yalnız bir Bakan içinse, o çekilecektir. Ama öyle konular ve durumlar vardır ki, bir Bakana karşı yöneltilmiş güvensizlik, aslında tüm hükümete karşı yöneltilmiş bir güvensizlik anlamına gelebilir.

Daha doğrusu, hükümet, bunu böyle görebilir ve çekilir.

Örneğin, dış politika konusu böyledir[2].

---

1) Bu konuda bir sorun için bkz. Muammer AKSOY, Parlamentoya Karşı Suikast, Cumhuriyet, 16 Nisan 1979.

2) Yakın yıllardaki bir örnek için bkz. Mümtaz SOYSAL, Bakanlar ve Bakmayanlar, Milliyet, 5 Eylül 1980; Orhan APAYDIN, Hükümet Çekilmelidir, Cumhuriyet, 8 Eylül 1980.

GENEL GÖRÜŞME

Genel görüşme, gensoru gibidir; ama yalnız tartışmalarla yetinilir ve güven oyuna başvurulmaz.

MECLİS SORUŞTURMASI

Meclis soruşturmasında sözkonusu olan, Başbakan ve Bakanların görevlerinde bir **kötüye kullanmanın** bulunması, ya da görevleriyle ilgili bir **«suç»** işlemiş olmalarıdır. Böylece, meclis soruşturmasının sonunda, Başbakan ya da Bakanların «cezaî ve malî» sorumlulukları ortaya çıkacaktır.

Bu niteliğiyle, meclis soruşturması, gensorudan ayrılır: Önce, aralarında «yaptırım» farklılığı var. Sonra, gensoru, Millet Meclisinin tekelinde; oysa meclis soruşturması istemleri «her iki meclisten» de gelebilir.

Anayasa, meclis soruşturmasının da usulünü belirliyor (m. 90).

> Başbakan ya da Bakanlar hakkında yapılacak soruşturma istemleri, Türkiye Büyük Millet Meclisinin **birleşik toplantısında** görüşülür ve karara bağlanır.
>
> Soruşturma, **her iki Meclisten eşit sayıda seçilecek üyelerden kurulu komisyonca** yürütülür.
>
> **Meclislerdeki siyasal parti gruplarında,** Meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısı **İçtüzüğü** de, 12-22. maddelerinde meclis soruşturmasını ayrıntılı olarak düzenliyor.

Soruşturma ilgilinin aleyhinde ise ne olacaktır?

Yüce Divan'a gönderilecektir[3].

Anayasa, Yüce Divan görevini Anayasa Mahkemesi'ne veriyor (m. 147/2).

Ve yine Anayasaya göre, Yüce Divan'a gönderme konusundaki karar da Birleşik Toplantıda verilir (m. 90/3).

---

3) Bu konuda bkz. Rahmi KUMAŞ, Yüce Divanın Niteliği, Cumhuriyet, 3 Nisan 1979. Ayrıca, aynı yazarın, İktidardan Yüce Divana, İst. 1980.

III

YÜRÜTMENİN ETKİ ARAÇLARI

Anayasa, yürütmeye, yasamaya karşı kullanmak üzere, iki etki aracı vermiş: «Görev sırasında güven oyu» ile, «Millet Meclisi seçimlerinin Cumhurbaşkanınca yenilenmesi» bunlar.

GÖREV SIRASINDA GÜVENOYU

Bakanlar Kurulu, iç ve dış politikasını, Millet Meclisi çoğunluğunun eğilimine göre yürütmek zorundadır. Göreve başlarken, çalışma programının Meclislerde okunmasının ve program üzerinde yapılan görüşmelerden sonra güven oyuna başvurulmasının anlamı budur.

«Göreve başlarken güven oyu» denir ki buna, daha önce anlatmıştık.

Görev sırasında ise, hükümetin izlediği politika ile meclis çoğunluğunun eğilimi çatışabilir. Bakanlar Kurulunun Millet Meclisinden güven istemesi, böyle bir çatışmanın önlenmesini amaçlamaktadır.

Buna da, **«görev sırasında güven oyu»** denir.

Görev sırasında güven oyu, Anayasanın 89. maddesinde düzenlenen ve millet meclisi açısından sözkonusu olan gensorunun, hükümet açısından bir karşılığıdır.

Anayasa 104. maddesinde bununla ilgili usulü saptamış:

Başbakan gerekli görürse, Bakanlar Kurulunda görüştükten sonra, Millet Meclisinden güven isteyebilir.

Güven istemi, Millet Meclisine bildirilmesinden bir tam gün geçmedikçe görüşülemez ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçmedikçe oya konulamaz.

Güven istemi, **üye tam sayısının salt çoğunluğuyla** reddedilebilir ancak.

MİLLET MECLİSİ SEÇİMLERİNİN YENİLENMESİ

Parlamenter hükümet biçimi, yasama ile yürütme arasında bir «denge» tasarlar. Bu dengeyi sağlayan kurumlar, parlamento açısından, hükümeti siyasal sorumluluğa götüren «gensoru»; hükümet açısından ise «meclisi feshetme»dir.

1924 Anayasasında birincisi var, ikincisi yoktu. 1924 Anayasası, daha çok «kuvvetler birliği»ne meylettiğinden, meclisin, meclisten gayrı bir organca feshedilmesi kabul edilmemişti.

1961 Anayasası, parlamenter hükümet biçimini açıkça kabul ettiğinden, yürütmeye böyle bir silâhı da veriyor. Anayasanın 108. maddesi, «Millet Meclisi seçimlerinin Cumhurbaşkanınca yenilenmesi» adı altında bu fesih kurumunu düzenliyor.

Madde şöyle aynıyla:

«Anayasanın 89. uncu ve 104. üncü maddeleri uyarınca verilen güvensizlik oyu sebebiyle, on sekiz aylık bir süre içinde, Bakanlar Kurulu iki defa düşmüş ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilmiş olursa, Başbakan, Cumhurbaşkanından, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir. Bu istek üzerine, Cumhurbaşkanı, Meclislerin Başkanlarına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Yenilenme kararı Resmî Gazete'de yayınlanır ve hemen seçime gidilir.»

Görüldüğü gibi, koşulları bakımından pek ağır işleyebilecek bir mekanizma.

Ve bu niteliğiyle de bir işe yarayabileceği hayli kuşkulu.

IV

YASAMA - YÜRÜTME İLİŞKİLERİ BAKIMINDAN 1961 ANAYASASININ DEĞERİ

Anayasa, yasama - yürütme ilişkilerini düzenlerken, özellikle **«hükümet bunalımları»** konusunda hiçbir etkin çözüm getirmemiştir.

Ne yapmalı bu bunalımları olabildiğince önlemek için?

Konu, bir başka deyişle, «istikrarlı hükümet» sorunuyla ilgili.

«İSTİKRARLI HÜKÜMET» SORUNU NEDİR?

Aslında, sorun, yalnızca anayasal plânda kalan «teknik» bir sorun değildir. **«İstikrarlı hükümet»** sorunu, Türkiye'de, genel olarak burjuva iktidarının gelip dayandığı noktaya ilişkindir.

Gerçekten Türkiye, burjuva sınıfınca yönetilen çoğu ülkeler

gibi, istikrarsız, güçsüz hükümetler dönemine girmiştir.

Nedeni, «toplumsal yapı»dadır bunun.

İktisadî ve sosyal sorunlara, artık kapitalizm çerçevesinde ve burjuva iktidarlarınca geçerli ve sürekli bir çözüm getirilememektedir.

İstikrarsız hükümetlerin birinci nedeni bu.

Sermaye sınıfları arasında çekişme ve sürtüşmelerin yarattığı «iktidar boşluğu» da, istikrarlı ve sürekli hükümetlerin kurulmasını önleyen bir ikinci neden.

Ama öyle de olsa, anayasal plândaki «teknik yaklaşımlar», sonuçta burjuva iktidarı için bir çözüm anlamını da taşısa, çok daha vahim tehlikeleri önlemek bakımından -bir noktaya değin- bir rol oynarlar; bu bakımdan küçümsenemezler. Gerçekten, son yıllardaki siyasal yaşamımız açıkça göstermiştir ki, hükümet bunalımları uzadıkça faşist odakların hevesleri ve umutları o oranda artmıştır. Hükümet bunalımları, bir yandan, bir «iktidar boşluğu» doğurarak kamuoyunda parlamentoya karşı güvensizlik yaratırken; öte yandan, tırmandırılan terör, bu güvensizliği körükleyerek, «güçlü adam» özlemlerini yaygınlaştırmış durmuştur.

Görülüyor ki, konu önemli.

Teknik bir yaklaşımın esasları neler olmalıdır?

Alman örneğine göz attığımızda, Hitler faşizminden önceki Weimar Cumhuriyetinin 14 yıllık görünümü şöyledir: 1919-1933 yılları arasında 21 hükümet değişmiştir; ortalama 8 ayda bir hükümet yani! Bunlardan 8'i çoğunluk hükümetidir ve toplam 4 yıl sürmüştür ömürleri. Geri kalan 13 hükümet azınlık hükümetleridir. Bunların toplam görev süresi de 10 yıldır.

Dönemin son Başbakanı da, bilindiği gibi Adolf Hitler.

İşte, bu gerçekler, bugün yürürlükte olan Bonn Anayasasının hazırlanışında etkili olmuş, hükümet bunalımlarını en aza indirecek bazı çözümler getirilmiştir[3a].

Bu çözümlerden bizim de yararlanmamız mümkündür.

Federal Alman Anayasasının getirdiği çözümler olduğu gibi alınacak değildir kuşkusuz. Siyasal geleneğimize ters düşen noktalar ayıklanmalıdır elbette. Kendi deneyimlerimiz de

3a) En yeni anayasalar içinde 1975 tarihli Yunan Anayasası da aynı kaygıları duymuş (m. 41).

gözönünde tutulursa, gereksinmelere uygun düşecek özgün formüller, giderek çözümler ortaya konabilir.

Biz, bu konuda vaktiyle yapılmış -gerçekten özgün- bir öneriden[4] de esinlenerek, bazı noktalara değinmek istiyoruz.

İLKELER

Türkiye'de hükümet bunalımlarına karşı alınabilecek anayasal önlemler, şu ilkelere bağlı kalmalıdır:

- Önce, parlamenter sistem dışında akla gelebilecek olan başkanlık ya da yarı başkanlık sistemleri ülkemizde siyasal deneyimden geçmemiş, bize yabancı çözümlerdir.

Bu bakımdan, parlamenter sistemin özüne dokunulmamalıdır.

- İkinci olarak, partilerin modern parlamenter sistem içindeki önemleri gözönünde tutularak, bunların hükümet kurma ve denetleme konusundaki etkileri, temsil dereceleriyle ölçülü bir denge içinde düzenlenmelidir.

Bu anlamda olmak üzere, millî iradeye en yakın partiye, yani Millet Meclisinde en fazla sandalyeye sahip partiye, bunalım süresince -birazdan üzerinde duracağımız- bazı yetkiler tanınmalıdır. Özellikle, azınlık hükümeti kurma hakkı, millî iradeye en yakın olması bakımından, yalnızca bu partiye verilmelidir.

Fesih, daha doğru bir deyimle, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesi de, bu partinin isteğine bağlı kalmalıdır.

Azınlık hükümetine çalışma olanağı sağlayacak olan «kanun hükmünde kararname» yetkisi de, belli bir süreyle kayıtlı olmak kaydıyla düşünülebilir.

Ama, buna karşılık, öteki partilerin oluşturacakları çoğunluklara, hükümeti kurma ve bunlara meydan bırakmayacak karşı çözüm yolları her zaman açık tutulmalıdır.

- Son olarak, hükümet bunalımı deyince, çoğunluk yokluğu ya da istikrarlı bir çoğunluğun bulunmayışıdır akla gelen. Oysa çoğunluk, her hükümet bunalımında vardır. Ama bu, olumsuz ya da yıkıcı bir çoğunluktur. Bu bakımdan olumsuz, yani yıkıcı çoğunlukları kısıtlamak, buna karşılık olumlu, yani yapıcı çoğunlukların yetkileri arttırmak, benimsenmesi gereken ilkelerden bir başkasıdır.

4) Bkz. Fazıl SAĞLAM, Bunalım ve Bir Öneri, Cumhuriyet, 1 Mart 1975.

Bu ilkelerin ışığında, hükümet bunalımlarını güçleştirici, bilinçli hükümet boşluklarının yaratılmasını önleyici somut bir çözüm, ya da formül nedir?

Fazıl Sağlam'ın, bizim de katıldığımız önerileri, soruya olumlu bir yanıt verecek değerdedir.

BİR SOMUT ÖNERİ

Bir formül saptarken, hükümetin kuruluş aşaması ile, daha sonra güven sırasında Millet Meclisinin güvensizliğiyle karşılaşması, ya da güven istediği halde elde edememesi şıklarını birbirinden ayırmalı.

I. Hükümetin **kuruluş aşaması** ile ilgili olarak:

1. Cumhurbaşkanı, Millet Meclisinde en fazla sandalyeye sahip partinin göstereceği adayı Başbakan olarak atar.

2. Başbakan, üç hafta içinde hükümetini kurarak Millet Meclisinden güven oyu alamadığı takdirde, Millet Meclisi, güvensizlik oyunu verdiği tarihten başlayarak üç hafta içinde, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile bir Başbakan seçerek, onun kuracağı hükümete güven oyu vermek hakkını kazanır.

Bu yolla güven oyu alan bir hükümet için, Cumhurbaşkanı, derhal gerekli atama işlemini yapar. Daha önce güven oyu almamış olan hükümet de, bu atama işlemine değin görevde kalır.

3. Millet Meclisi, belirtilen süre içinde kendi salt çoğunluğu ile bir Başbakan seçemezse, ya da seçtiği halde onun kuracağı hükümete güven oyu vermezse, görevde olan hükümetin aşağıdaki çözümlerden birini Cumhurbaşkanından isteme hakkı doğar:

a) Millet Meclisinin feshi ve bir ay içinde seçimlere gidilmesi;

b) Kendisine – altı ayla sınırlı olmak kaydıyla – «kanun hükmünde kararname» çıkarma yetkisinin verilmesi. Bu yetki, Başbakanın isteği ve Cumhurbaşkanının kararı ile aynı süre ile sınırlı olarak uzatılabilir.

Cumhurbaşkanı, hükümetin isteğine uymak zorundadır. Şu kadar ki, kendisinden «b» şıkkı istenmiş ise, altı aylık sürenin bitiminde, yeniden uzatılması isteğine uymak zorunda değildir.

Bu durumda, bir buçuk ay içinde yeni seçimlere gidilir.

4. «b» şıkkının uygulanması halinde, Millet Meclisi, altı ay-

lık sürenin bitiminden başlayarak 15 gün içinde, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile bir Başbakan seçerek onun kuracağı hükümete güven oyu verebilir. Güven oyu almış bulunan hükümet için Cumhurbaşkanı derhal gerekli atama işlemini yapar. Azınlık hükümetinin görevi de bu atama ile sona erer. Bu halde yeni seçimlere gidilmez ve altı aylık sürenin uzaması da mümkün değildir.

Yeni seçimlere gidilmesi halinde ise, Anayasamızın 109. maddesimdeki gibi, bir seçim hükümeti kurulur.

II. Güven oyu almış bir hükümetin **istifa** etmesi halinde, yukarıda I. bölümde yer alan hükümler uygulanır.

III. Meclisten güven oyu almış bir **hükümetin düşürülmesi,** ancak salt çoğunluğa dayalı bir Başbakanın Millet Meclisince seçilmesine ve onun kuracağı hükümete güven oyu verilmesine bağlıdır.

IV. Güven oyu almış bir hükümet, **görev süresi içinde Millet Meclisinden güven istediği halde,** bunu sağlayamamışsa, yukarıda 1, 3, (a) ve (b) şıklarından birini Cumhurbaşkanından isteme hakkını taşır. Şu kadar ki, Millet Meclisi, güven isteğinin reddinden başlayarak 15 gün içinde, kendi salt çoğunluğu ile yeni bir Başbakan seçerek onun kuracağı hükümete güven oyu verirse, (a) ve (b) şıklarının uygulanması mümkün değildir.

Hükümet, güven isteğini, kendi hazırladığı bir tasarının esaslı bir değişikliğe uğramadan kanunlaşması isteğine de bağlayabilir.

KAYNAKLAR

ARSEL, İlhan, Türk Anayasa Hukukunun Umumî Esasları, Ank. 1965.

BALTA, Tahsin Bekir, Türkiye'de Yasama Yürütme Münasebeti, İncelemeler, Ank. 1960.

KUMAŞ, Rahmi, İktidardan Yüce Divana, İst. 1980.

ÖZBUDUN, Ergun, Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları, Ank. 1962.

SAĞLAM, Fazıl, Bunalım ve Bir Öneri, Cumhuriyet 1 Mart 1975.

SAVCI, Bahri, Türkiye'de Meclis - Hükümet Münasebetlerine Bir Bakış, İncelemeler, Ank. 1960.

SOYSAL, Mümtaz, Anayasanın Anlamı, 4. bası, İst. 1977.

VIII

İDARE

Devletin işlevleri üçe ayrılıyordu: Yasama işlevi, devletin genel, nesnel ve emredici hukuk kuralları koyma işleviydi. Yürütme, bu kuralları uyguluyor, yaşama geçiriyordu onları. Yargılama ise, bireyler arasında, giderek devletle bireyler arasındaki uzlaşmazlıkları çözüyordu.

İdare, bu tabloda yürütmenin içinde yer alır, onun bir parçasıdır.

Nasıl?

Yürütmenin aslında iki yüzü var: **«Siyasal»** yüzüyle, **«günlük ve teknik işler»**le uğraşan yüzü. Parlamenter sistemde, örneğin bizim sistemimizde, Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı ile beraber, yürütmenin işte o siyasal yüzüdür. İdare ise, yürütmenin, daha çok bireylerin toplu gereksinmelerini karşılamaya çalışan, «günlük ve teknik işler»le uğraşan yüzü.

Anayasanın ayrı ayrı maddelerde sözünü ettiği kavramlardan anlaşılması gereken bu.

Ne var ki, aralarındaki bu farklılığa karşın, aynı işlev, yani yürütme işlevi içinde yer alıyor ve bir bütünü oluşturuyorlar her ikisi de. Ama öyle de olsa, yürütmenin siyasal yüzü, niteliği gereği **«değişken»** ve **«geçici»**, idarî yüzü ise, **«istikrarlı»** ve **«kalıcı»dır**.

Öyle olduğu için de, devletin işleyişinde, son derece önemli bir yeri var idarenin. İdarenin yetkinliği gibi, bozukluğu, toplumun günlük yaşamını doğrudan doğruya etkiler.

Hele bozukluğu!

İdare, o günlük ve teknik işleri nasıl yapıyor?

Örgütüyle.

Bu örgüt, tüm yurt düzeyine yayılmıştır. İçinde «merkezî» olanı var, «yerel» olanı var, «özerk» olanı var. Ama hepsi de gene bir bütünü, idare dediğimiz bütünü oluşturuyor.

Yurttaşların, günlük yaşamlarında devlet adına gördükleri, yüzyüze oldukları örgüt budur: Okuldan, polis karakoluna değin.

İdare, bütün yaptıklarını «devlet gücü»ne dayanarak yapıyor; ona dayanarak kararlar alıyor ve uyguluyor. Olağan önlemlerin yanısıra, olağanüstü önlemlere başvurduğu da oluyor.

Sıkıyönetim uyguluyor örneğin.

Ama bütün bu yaptıkları «kanunlar» çerçevesinde.

Giderek, idare de **hukuka bağlı.**

Ve devletin hukuka bağlılığında, bireylerin günlük yaşamını doğrudan etkileyen de, asıl idarenin hukuka bağlı olması.

İdare, bütün bu yaptıklarını görevlileri marifetiyle yapıyor. İdareye bağlılık dereceleri farklı, giderek farklı statüler içinde bulunan yığınla insan çalışıyor bu örgütün içinde.

«Memurlar», başında geliyor bunların. İdare makinesini hareket ettiren de başta memurlar.

Anayasa, idareyle, onun çeşitli yanlarıyla ilgili olarak ilkeler de koymuş. Ayrıntıları, doğal olarak kanunlara bırakmış.

Biz de, bu ilkelere değineceğiz aşağıda. Anayasa hukukunu ilgilendiren de bu ilkeler. Konuya, ayrıntılarına varıncaya dek eğilen bir başka hukuk dalı, idare hukuku var çünkü.

BÖLÜM I

İDARENİN İLKELERİ VE KURULUŞU

Kamu hizmetleri örgütüne, giderek idareye egemen birtakım ilkeler vardır. İdare bu ilkelere göre kurulur ve faaliyette bulunur.

Nedir o ilkeler?

I

İDARENİN ESASLARI

İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ VE KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ

Başta gelen ilke, idarenin bütünlüğü oluyor.

Gerçekten, çeşitli parçalardan oluşan büyük bir makineye benzer idare örgütü. Bu parçalardan her birinin ayrı bir görevi vardır. Ve bu görevleri yerine getirirken, bağımsız bir faaliyettir yaptıkları da. Ancak bu faaliyetlerin son amacı tektir.

Kamu yararını sağlamak yani.

Bunun gibi, bu makineyi harekete getiren güç de tektir aslında: «Kamu gücü» ve bunun dayandığı «devlet gücü», giderek «egemenlik»tir sözkonusu olan.

Bu nedenle, çeşitli parçalardan oluşan idare makinesi bir «bütün»dür.

Çokluk içinde birlik gösteren bir bütün.

Bu esası, Anayasa, **«idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür»** diye dile getiriyor (m. 112/2).

Bu hüküm, Anayasanın kabul ettiği bir ilkenin, –aşağıda açıklayacağımız– yerinden yönetim ilkesinin, özellikle yer bakımından yerinden yönetimin, bir «federasyon» anlamına gelmeyeceğini; sözkonusu olanın yalnızca bir «işbölümü» olduğunu açıklıyor[1].

1) Sıddık Sami ONAR, İdare Hukukunun Umumî Esasları, 3. bası, c. II, s. 586-587.

İdare, Anayasanın belirttiği gibi, türlü kuruluş ve görevleriyle, bir bütün oluşturmaktadır. İdarenin geniş bir bölümü, devlet tüzel kişiliği içinde yer alıyor. Geriye kalan bölümü ise, çeşitli tüzel kişilikler halinde örgütlenmiş bulunuyor. Bu tüzel kişilerden, tümü kamuya ait olanlar, **«kamu tüzel kişisi»** niteliğindedir.

Nasıl kurulur kamu tüzel kişiliği?

Anayasaya göre, «kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulur» (m. 112/3).

İDARENİN DÜZENLEME YETKİSİ: (1) İLKELER

Yürütme içinde yer alan idare, kanunları günlük yaşama uygular. İdarenin varlık nedenlerinden biridir bu. Ve birtakım «somut işlemler» halinde yapar bunu.

Kural koyamaz mı kendisi de?

İdarenin tek bir olay için koyabileceği yasağı ya da emri, genelleştirip, gelecekteki bütün benzer olaylar için koyma yetkisi vardır.

Olmak da gerekir aslında.

«İdarenin düzenleme yetkisi» denir buna[2].

Aslında, tüm yürütme organını kapsayan bir yetkidir bu.

Yürütmenin siyasal uçlarından biri, yani Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı ile beraber, bu yetkiyi kullanırken; onun günlük işlemler yapan teknik parçası, yani idare de bu yetkiye dayanarak birtakım genel, nesnel ve emredici kurallar koyacaktır.

Nereden almaktadır idare bu yetkiyi?

Kendi **«takdir yetkisi»**nden.

Öyle olunca da, doğal olarak, böyle bir yetkiye sahip her idare makamı için düzenleme yetkisi sözkonusu olacak demektir.

Düzenleme yetkisi, yürütmenin, giderek idarenin, yasamanın yerine geçmesi anlamına mı gelir?

Hayır.

---

2) Bu konuda özellikle bkz. Ragıp SARICA, Türkiye'de İcra Uzvunun Tanzim Selâhiyeti, İst. 1943; Turan GÜNEŞ, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ank. 1965.

«Kanunlar çerçevesinde» kullanılan bir yetkidir bu.

Anayasanın 6. maddesi, bütün yürütme organını kapsayacak biçimde, açıkça söylüyor bunu.

Buradan hareketle şunu da söyleyeceğiz: Bizim sistemimizde, örneğin, 1958 Fransız Anayasasından farklı olarak, yasama organı, istediği alanı düzenleyebilir; istediği konuda kanun çıkarabilir. Ama yürütme organı, giderek idare ancak kanunların gösterdiği alanda ve sınırlar içinde hareket edebilir. İstediği konuyu kendiliğinden düzenleyemez. Böylece, Anayasanın gerekçesinde belirtildiği gibi, yürütme, bizim sistemimizde «ilkel ve özerk bir yetki olmayıp, müştak ve tâbi bir yetkidir».

İdare, kanunlar çerçevesi içinde kullanacağı düzenleme yetkisine dayanarak, hangi işlemlerde bulunacaktır?

Başta, «tüzük» ve «yönetmelik» çıkaracaktır. Ayrıca kararname, genelge, sirküler vb. yayınlayacaktır.

Ve bütün bu kurallar da, tepede Anayasanın, sonra kanunların yer aldığı kurallar hiyerarşisinde, onların altında olmak üzere, her biri birer basamakta yer alacaktır.

İDARENİN DÜZENLEME YETKİSİ: (2)
TÜZÜK, YÖNETMELİK VE BAŞKALARI

İdarenin düzenleme yetkisine giren işlemler «organik» yönden şöyle bir ayırıma tâbi: Tüzüklerle kararnameleri, yürütmenin siyasal ucu olan Bakanlar Kurulu, -Cumhurbaşkanı ile beraber- yapar.

Bakanlar Kurulu, 1971 Anayasa değişikliği ile, ayrıca «kanun hükmünde kararname» çıkarma yetkisini elde etmiş bulunuyor.

Yönetmelik ile öteki idarî düzenleme işlemlerini ise, yürütmenin idarî kesimi yapıyor.

Nedir tüzük?

Tüzük, Anayasaya göre (m. 107), **«kanunun uygulanmasını göstermek»** ya da **«kanunun emrettiği işleri belirtmek»** üzere, Bakanlar Kurulunca çıkarılan, nesnel, genel, emredici kurallar.

«Danıştayın incelemesinden geçirilerek» çıkarılır tüzükler.

Yine Anayasaya göre, «tüzükler, Cumhurbaşkanınca imza-

lanır ve kanunlar gibi yayınlanır.»

Tüzükler, kurallar hiyerarşisinde, Anayasadan sonra gelen kanunların altında. Böylece kanunlara, giderek Anayasaya aykırı olamazlar. Aykırılık halinde, bu aykırılık yargı organınca giderilir.

> Ancak, bir kanunun Anayasaya aykırılık savına, **Anayasa Mahkemesi** bakarken; tüzüklerin kanuna aykırı olup olmadığına hükmedecek olan yargı mercii, **Danıştay.**
>
> Kanunla tüzük arasındaki en önemli farklardan biri de bu.

Tüzükleri, yalnız Bakanlar Kurulu çıkarabilir; ve «kanunlar çerçevesinde» olmak üzere, her konuda tüzük çıkarmak olası.

Yönetmeliklere gelince... Yönetmelikleri, gerçek anlamıyla idarenin içinde yer alan **«Bakanlıklar»** ile **«kamu tüzel kişileri»** çıkarırlar.

Ne var ki, Anayasaya göre, Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, «kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere» yönetmelik çıkarabilirler (m. 113).

Böylece, yönetmelik çıkarma yetkisi olan idare makamı, kendi görev alanı dışında kalan konularda yönetmelik çıkaramıyor; ama kendi görev alanında olmak üzere, her konuda yönetmelik çıkarabilecektir.

Yönetmelik ve tüzük arasındaki bir fark da bu.

Aralarındaki ortak nokta ise, her ikisinin de Danıştayın yargısal denetimine tâbi olmaları.

Yönetmeliklerden başka, takdir yetkisine ve icraî karar alma yetkisine sahip her idare organı, genel emir, ilke kararı, sirküler, koordinasyon kararı gibi çeşitli adlarla düzenleyici işlemler yapmaktadır. Bu ad farkları, son bir çözümlemede, işlemi yapan organı ya da düzenlenen konuyu göstermek bakımından önemlidirler.

Bakanlar Kurulu, 1971 tarihindeki Anayasa değişikliği ile, «kanun hükmünde kararname» çıkarmak yetkisini de elde etmiştir.

Nedir kanun hükmünde kararname?

Ve nasıl düzenlenmiştir Anayasaca?

İDARENİN DÜZENLEME YETKİSİ: (3)
KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME

Demokratik rejimlerde, kanun koyma işi yasama organlarına bırakılmıştır. Yürütme, ilke olarak yasamanın gösterdiği alanda hareket eden tâbi bir organdır.

Bununla beraber, zamanımızda, Anayasaların yasama organının bu yetkisini, bazı koşullarla yürütme organına devrettiklerini de görüyoruz. Başka bir deyişle, birtakım zorunluluklar, özellikle yasama organının ağır işleyen yapısı, yürütme organına, tıpkı kanun gücünde ve niteliğinde bazı kurallar koymak yetkisini de tanıyor.

«Kanun hükmünde kararname» diye adlandırılanlar işte bunlar[3].

Hemen belirtelim ki, hukuk devletinde, bu kararnameleri, denetleyecek mekanizma var doğallıkla. Parlamento da, sonradan bunları onaylayıp onaylamamakta serbesttir. Onaylamazsa ortadan kalkarlar. Yargısal yoldan da hukuka bağlılıkları denetlenebilir bu işlemlerin.

Kanun hükmünde kararname usulü, Fransa ve İtalya gibi, birçok ülkelerde uygulanmıştır. Bir kısım ülkelerde bugün de uygulanmakta. 20 Eylül 1971 tarihindeki Anayasa değişikliğiyle, nihayet, bizim sistemimize de girmiş bulunuyor bu tür işlemler.

> Kanun niteliğinde kararnameler, aslında Meşrutiyet döneminde de vardı bizde. **«Muvakkat Kanun»** diye adlandırılan bu kararnameleri, Meşrutiyet dönemindeki hükümetler çok kullanmışlar ve bu arada kötüye kullanmışlar; öyle ki yasama organının yetki alanına fiilen tecavüz etmişlerdir. Bu nedenle, Cumhuriyet kurulunca, 1924 Anayasası hükümete böyle bir yetki tanımamıştı.

Bu yetkinin, parlamentodan nasıl elde edileceğini, kapsamını ve çerçevesini, Anayasa, 64. maddesinin 2. fıkrasında – ayrıntılı olarak – saptıyor:

Buna göre, Bakanlar Kuruluna, kanun hükmünde kararname çıkarmak yetkisini, TBMM, belli konularda olmak üzere, bir **«yetki kanunu»**yla veriyor.

---

3) Bu konuda bkz. Lütfi DURAN, Kanun Hükmünde Kararname, AİD, cilt 8, sy. 2, s. 6; Erdoğan TEZİÇ, Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler, AİD, 1972, cilt 5, sy. 1, s. 10-11.

Kuşkusuz, TBMM, böyle bir yetkiyi verebileceği gibi, vermeyebilir de.

Anayasaya göre, yetki veren kanunda, «çıkarılacak kararnamelerin amacı, kapsamı ve ilkeleri»yle, «bu yetkiyi kullanma süresi»nin ve «yürürlükten kaldırılacak kanun hükümleri»nin açıkça gösterilmesi; ve, kanun hükmünde kararnamede de «yetkinin hangi kanunla verilmiş olduğunun» belirtilmesi gerekiyor.

Bu kararnameler, «Resmî Gazete'de yayımladıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede, yürürlük tarihi olarak, daha sonraki bir tarih de gösterilebilir.»

Önemli olan şu ki, «kararnameler, Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.»

Gerek yetki kanunları, gerekse TBMM'ne sunulan kararnameler, Anayasanın ve yasama meclisleri içtüzüklerinin kanunların görüşülmesi için koyduğu kurallara göre görüşülüp kabul edilir. Ancak bunlar, komisyonlarda ve genel kurullarda, «öteki kanun tasarı ve önerilerinden önce» ve «ivedilikle» görüşülüp karara bağlanır.

Yetki kanununa dayanılarak Bakanlar Kurulunca hazırlanıp Resmî Gazete'de yayınlandıkları gün TBMM'ne sunulmalarından sonra red, kabul, ya da değiştirilerek kabul biçiminde oluşturulacak metinlerin birer kanun olduğunda kuşku yoktur.

Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler, bu tarihte; Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler ise, bu kararın Resmî Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazete'de yayınlandığı gün yürürlüğe girer.

Her konu, kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenebilir mi?

Anayasa, bunun sınırlarını gösteriyor: «Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel hak ve hürriyetler ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez» (m. 64/son fıkra).

Demek ki, özgürlükler alanında yalnız **«sosyal ve iktisadî haklar ve ödevler»** alanı kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenebilecek.

Kanun hükmünde kararnameler de «yargısal denetim»e tâbi. Anayasa, bu denetimi, anayasa Mahkemesi'ne bırakmış (m. 64/son fıkra). Bu denetim, kanunların Anayasaya aykırılığını denetlemek için konmuş olandan farklı değildir.

Anayasada değişikliğe gidilerek, kanun hükmünde kararname yolunu açmak, bekleneni vermiş midir?

1961 Anayasasında yürütmeyi incelerken bu soruna da değinmiştik[4].

İDARENİN HUKUKA BAĞLILIĞI

Yalnız yasama organının bazı kurallara uyması, giderek kanunların Anayasaya uygunluğunun sağlanması, «hukuk devleti» ilkesinin gerçekleşmesi için yetmez. Belki bunlardan da önemli olan, kanunları uygulayacak olan devlet idare mekanizmasının hukuka bağlı kalması.

Yurttaşların günlük yaşamlarında, devletle burun buruna oldukları kesim idaredir çünkü. İdarenin hukuka aykırı davranışları, o yaşamı hemen etkiler.

Ne yapmalı?

Bu konuda çeşitli sistemler var: Klasik yolların yanısıra İskandinavların **«ombudsman»**ı ve sosyalist ülkelerin **«procuratura»**sı...

Bunları uzun uzadıya incelemenin yeri burası değil[5].

1961 Anayasası, idarenin hukuka bağlılığını sağlamak için çeşitli önlemler almıştır: Her şeyden önce, 6. madde, yürütme görevinin «kanunlar çerçevesinde» yerine getirileceğini belirtiyor. Bunun gibi, 8. madde, Anayasa hükümlerinin, yalnız yasama ve yargı organlarını değil, yürütme organını, giderek «idare makamlarını» da bağlayacağına işaret ediyor. Son olarak, 114. madde, idarenin «her türlü eylem ve işlemi»ni yargı denetimine tâbi kılıyor ve 132. madde de böyle bir denetimi sağlayacak yargı mekanizmasını kuruyor.

Anayasanın bu titizliği, geçirilmiş acı deneyimlerin sonucudur.

---

4) Bkz. s. 346 vd.

5) Bu konuda karşılaştırmalı bir inceleme için özellikle bkz. Henri PUGET, Le Contrôle de l'Administration: Les Systèmes Classiques, l'Ombudsman et la Procuratura, Revue internationale de Droit Comparé, 1965, sy. 1, s. 5, vd.

Gerçekten, bizde idare, «ceberut» Osmanlı geleneğinin kalıntısı olarak, hukuka bağlılığı çok az düşünmüştür; keyfîlik, fırsat bulur bulmaz saptığı ilk yol olmuştur. Yakın bir tarihte, iktidara özgürlük ve demokrasi şarkılarıyla gelmiş olan Demokrat Parti de, idareyi hukuka bağlamak şöyle dursun, bulunduğu noktadan daha da gerilere atmıştır onu. Gitgide artan siyasal ve sosyal muhalefete karşı, idarî yönden aldığı önlemlerin başında da, çıkardığı birçok kanunlarda, o kanunlara ilişkin idarî kararlara karşı yargı mercilerine, giderek Danıştay'a başvurma yollarını kapatmak geliyordu. Bu gibi hükümlerin hukuk devleti anlayışına aykırılığı aşikâr olmakla beraber, mahkemeler de, bazı duraksamalardan sonra, açılan davaların reddi yoluna gitmişlerdir.

İşte, böylesi bir uygulamaya bir daha yol açılmaması amacıyla, 114. madde yeni Anayasaya konmuştur.

Anayasa, bütün bir açıklıkla, şu kuralı getiriyor: «İdarenin **her türlü eylem ve işlemine** karşı yargı yolu açıktır» (m. 114/1).

Böylece, bireylerin, idareyle olan ilişkilerinde, yargı mercilerine başvurma yolu, hiçbir şekilde kapatılamayacağı gibi; olağanüstü hallerde, örneğin sıkıyönetimde de ortadan kaldırılamaz yargı denetimi.

Bununla da yetinmiyor Anayasa; aynı madde **«idarenin malî sorumluluğu»** ilkesini koyuyor ve şöyle diyor: «İdare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür» (m. 114/4).

Bütün bu önlemlerden olumlu bir sonuç alınabilmiş midir?

Aslına bakılırsa, 1961 Anayasası döneminde, siyasal irtica, idarenin hukuka bağlılığının sağlanması bakımından, her türlü keyfî yolun kapatılmış olmasından ve Anayasaya gerçekten sahip çıkarak bu yolda büyük çaba harcayan Danıştay'dan sürekli yakınmış durmuştur.

Danıştay'ın, özellikle **«yürütmeyi durdurma kararları»** yer almıştır bu yakınmaların başında[6].

İşte bunun sonucudur ki, 114. maddede, 1971 yılında değişikliğe gidilir ve ilk metinde olmayan bir fıkra eklenir maddeye. Buna göre, «yargı yetkisi, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini sınır-

6) Bu konuda özellikle bkz. Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması, Türk Hukuk Kurumu Yayınları, Ank. 1966.

layacak tarzda kullanılamaz. İdarî eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemez.»

Sanki uygulamada böyle şeyler oluyormuş gibi ve idare hukukunda da böyle esaslar yokmuş gibi sanki!

Özetle, 114. maddeye bu fıkrayı sokanlar, gerçekleri saptırdıkları gibi, idare hukukunun zaten bilinen bir ilkesini Anayasada yinelemekten başka bir şey yapmamışlardır.

«Abesle iştigal» etmişlerdir eski deyimle.

II

İDARENİN KURULUŞU

İdare örgütü çeşitli biçimler alır.

İktisadî ve sosyal koşullara, siyasal görüşlere, coğrafî zorunluluklara, kamu hizmetinin gereklerine ve teknik niteliğine göre değişir bu biçimler. Her zaman ve dünyanın her yanı için geçerli, tek bir idare örgütü, tek bir kamu hizmeti yapısı tipi olamayacağı gibi, bir ülkenin tüm idare kurumlarının da aynı tipte olması olanaksızdır.

Burada, şu sorun ortaya çıkıyor: Acaba kamu hizmetlerinin yönetimi ve kamu gücü bir merkezde mi toplanmalıdır? Yoksa, hizmetler ve güç, merkezden ayrı kuruluşlar arasında mı dağıtılmalıdır?

«Merkezden yönetim» ve **«yerinden yönetim»** diye adlandırılan sorun budur.

Kamu hizmeti, giderek idare örgütlendirilirken, bu iki eğilim uzlaştırılarak bir dengeye varılır genellikle.

Bizde de öyle yapılmıştır nitekim[7].

MERKEZDEN YÖNETİM

Anayasa, belli ilkelere göre faaliyette bulunan bir **«merkezden yönetim»** kuruyor.

Gerçekten, Anayasaya göre, «Türkiye merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, iktisadî şartlara ve kamu

7) Bkz. Sıddık Sami ONAR, İdare Hukukunun Umumî Esasları, cilt II, İst. 1966, s. 585 vd.

hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır» (m. 115/1).

Merkezden yönetimin yığınla yararı var. Ama sakıncaları da.

İlk görünen sakıncası, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, bazı önemli ve ivedi işleri geciktirmesi.

Buna karşı ilk düşünülen önlem, bir bölge ya da hizmetin başında bulunan memura, merkezin karar almak ve uygulamak gibi kamu gücünden doğan yetkilerinin tanınması. Böylece yalnızca merkezin kararlarını, buyruklarını yerine getirmekten başka bir şey yapamayan, kendiliğinden karar verip hareket edemeyen memurun yetkisi genişlemiş olur.

«Yetki genişliği» denir buna.

Yetki genişliği, merkezden yönetimin kendi içindeki bir yumuşama.

Ne var ki, uygulama alanı da sınırlıdır bu yetki genişlemesinin.

> Gerçekten, ülkenin merkezilik bakımından ayrıldığı mülkî bölünüşün en geniş dairesini oluşturan **«il»** (vilâyet)in başında bulunan valilere tanınmıştır bu yetki yalnız. İlde devleti temsil eden vali, hükümetin de temsilcisi olarak, onun sahip olduğu kamu gücünü kullanmak, icraî kararlar almak ve kendiliğinden hareket etmek yetkisine sahiptir.
>
> Anayasanın 115. maddesinin 2. fıkrası bu esası açıklıyor.

Merkezden yönetimde faaliyet bir **«hiyerarşi»** içinde görülür.

Nedir hiyerarşi?

Genel anlamda hiyerarşi, bir örgüt içinde çalışan kişiler arasında, astı üste, bunların tümünü de bir tek üste bağlamak.

Merkezîlik bakımından hiyerarşinin anlamı da şu: Memur, kanunu, kendiliğinden ve kendi anlayışına göre uygulayamaz. Memur, kanunu, üst derecedeki âmirinin görüş ve anlayışına göre, onun emrine uyarak, emir çerçevesinde yerine getirir. Kanunu uygulayacak memurla kanun arasında, üst makamların tüzük, yönetmelik, talimat, emir gibi işlemleri vardır. Memur, kanunu bu işlemler dairesinde görüp anlamak ve ona göre uygulamak zorundadır.

Kuşkusuz, bireylerin, bütün bunlara karşı başvuracağı idarî, giderek yargısal yollar vardır.

YERİNDEN YÖNETİM

Yerinden yönetim, bir toplumda çeşitli gereksinmelerin sonucu ortaya çıkıyor:

Başta, bir bölgede oturanların, bölgede oturmaları dolayısıyla oluşan ortak ve genel yararlarını bizzat korumak gereksiniminden doğuyor bu tür bir yönetim.

«Yer bakımından yerinden yönetim» deniyor buna.

Bizde belediye ve köy birer örnektir bunlara.

Bunun gibi, belli bir hizmet, özelliği ve teknik yapısı bakımından merkezce idare edilemeyeceği için, bu hizmete bağımsız bir varlık tanınır.

O varlığın da ayrı bir iradesi ve bu iradeyi açıklayacak organları vardır.

«Hizmet bakımından yerinden yönetim» denir buna da.

Yerinden yönetimin bu her iki biçimi, icraî kararların merkez hiyerarşisine girmeyen organlarca alınması bakımından birbirine benzerlerse de, aralarında temel bir fark vardır yine de.

Şöyle ki:

Yer bakımından yerinden yönetimde, o yer halkına tanınmış bir idarî bağımsızlık vardır. Bu halk, kendi yerel gereksinmelerini, merkezden bağımsız olarak kurdukları organlarca karşılaşırlar. Bu organları, Anayasanın da açıkça belirttiği gibi (m. 116) halk seçer.

İl, Belediye ve Köyde böyledir nitekim.

Hizmet bakımından yerinden yönetimde ise daha çok teknik düşünceler rol oynar.

Özetle, yer bakımından yerinden yönetimde, daha çok siyasî eğilimler, giderek «demokrasi düşüncesi» ağır basarken; hizmet bakımından yerinden yönetimde, hizmetin teknik zorunlulukları ve uzmanlık kaygıları önde gelir.

Hiç mi bir denetimi yoktur merkezin bunlar üzerinde?

Merkezin, bunlar üzerinde, olsa olsa genel bir denetimi vardır ki, hiyerarşiden bütünüyle farklı bir nitelik taşıyan, giderek ondan hafif bir denetimdir bu.

«İdarî vesayet» adı verilir bu denetime.

Yerinden yönetim idarelerini teker teker ele alıp incelemenin yeri burası değil. Sadece hizmet bakımından yerinden yönetimin bir biçimi olan »özerk kuruluşlar»a dokunmak gerekecek. Ayrı bir bölümde yapacağız bunu.

Aşağıda ise, hizmet bakımından yerinden yönetimin iki özel tipi üzerinde durmak istiyoruz.

KAMU KURUMU NİTELİĞİNDE MESLEK KURULUŞLARI

Meslek kuruluşları içinde bir kesim vardır ki, onların varlığını Anayasamız, demokrasi için önemli saymıştır. **«Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları»**dır bunlar.

Cumhuriyet döneminde gitgide çoğalmış ve çeşitli biçimlere bürünmüş olan bu kuruluşların niteliği nedir?

Bunların temel niteliği, belli bir meslek mensuplarının oluşturdukları, kişi topluluğuna dayanan birer tüzel kişilik olmaları.

Gerçekten bu kuruluşlar, bir bölüm kamu görevleriyle yükümlü ve kamu hukukundan doğan yetkilere sahip birer kamu kurumudurlar.

Üyeleri üzerinde de kullanırlar bu yetkileri.

Bu kurumlar, 1961 Anayasasından önce de vardı. 1961 Anayasası, bu kamu meslek kuruluşlarını, üniversiteler gibi Anayasa koruması ve güvencesi altına almıştır.

Anayasanın 122. maddesine göre, «kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kanunla meydana getirilir ve organları kendileri tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilir.

İdare, seçilmiş organları, bir yargı mercii kararına dayanmaksızın, geçici veya sürekli olarak görevinden uzaklaştıramaz.

Meslek kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz.»

Bu meslek kuruluşlarına, başta İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri olmak üzere, Barolarla, Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ile bunların birlikleri giriyor.

Ne var ki, bu kuruluşların, demokrasinin gelişmesinde yeterince etkili olamadıkları görülmektedir. İki nedeni vardır bu-

nun: Önce, bu kuruluşlar daha çok «meslek çıkarı» açısından önemli konuları başa almaktadırlar; ikincisi de, «idarî gözetim» altında tutulmuş olmalarıdır.

Kamu niteliğindeki meslek kuruluşlarının «organlarının kendileri tarafından ve kendi üyeleri arasından seçileceği», «idarenin, seçilmiş organları, bir yargı mercii kararına dayanmaksızın görevden uzaklaştıramayacağı», «meslek kuruluşlarının tüzüklerinin, yönetim ve işleyişlerinin demokratik esaslara aykırı olamayacağı» yolundaki Anayasa kuralları (m. 122) ile, bunların kararlarının ancak idarenin onayı ile yetkinleşeceğini kabul eden «özel kanunları» Anayasa ile nasıl bağdaşır?

«Yargı kararı olmadıkça organların görevden uzaklaştırılamayacağı» kuralı, bu organların kararlarının ancak onaylanırsa yürüyebileceği kabul edilirse, bütünüyle gereksiz hale gelmiş olmaz mı?

Çünkü, kararlarını onaylamayan idare, organı dağıtmak gereksinmesini de duymaz.

Anayasamızın bu çelişik durumu benimsediğini ileri sürmeye olanak yoktur[8].

Bütün bu engellere karşın, sendikalar içinde işçi sendikaları, özellikle DİSK çatısı altında toplananlar, yalnız sermayeye karşı emeğin haklarını savunmakla kalmamışlar, yeni bir sendikacılık anlayışının doğrultusunda olarak, Türkiye'de «demokrasinin sınırlarının genişletilmesi» konusunda, onurlu bir mücadele vermişlerdir bugüne değin.

Hukuk devleti uğrunda baroların, özellikle İstanbul Barosunun son yıllarda verdiği mücadele ise unutulamaz.

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

Bilindiği gibi, Türkiye'de devlet, özellikle 1930'ların «devletçilik» yıllarıyla beraber, iktisadî alanda yalnız denetimle yetinmeyip, faal bir duruma geçerek, bir girişimci gibi hareket etmeye başlar. Bu, örgütünde de yenilikler yapmaya götürür onu. Ve hizmet bakımından yerinden yönetim kurumlarından çok farklı

8) Aynı görüşte bkz. Faruk EREM, Çağdaş Demokrasi ve Meslek Kuruluşları, Milliyet, 25 Eylül 1972.

yapıda birtakım kuruluşlar ortaya çıkar.

«Kamu iktisadî teşebbüsleri» (KİT) diye adlandırılan bu kuruluşlardır.

Bunlar görünüşleri, işleyişleri bakımından, birer anonim ortaklık ve banka niteliğinde kuruluşlardır.

Bu tip kuruluşlardan, Osmanlı İmparatorluğu'nda yalnız Emniyet Sandığı ile Ziraat Bankası vardı. Emniyet Sandığı, yoksul ve orta halli kişilere, dış piyasadakinden çok daha ehven koşullarla ve kâr amacı gütmeksizin ödünç vererek yardım eden bir kurumdu. Ziraat Bankası da, çiftçiye yardım ediyordu aynı amaçla.

Cumhuriyetle beraber, özellikle 1930'lardan başlayarak bu kuruluşların sayısı gitgide artar. Bugün bu nitelikte kuruluşlar olarak, Emekli Sandığı ile Ziraat Bankası'ndan başka, Sümerbank, Etibank, Toprak Mahsulleri Ofisi, Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu, İller Bankası, Türkiye Emlâk ve Kredi Bankası, Denizcilik Bankası, ilk akla gelenler oluyor.

Bütün bu kuruluşlar, devletin, iktisadî ve malî alanda, özel hukuk tüzel kişileri gibi, bir girişimci olarak, bağımsız bir sermaye ile faaliyette bulunduğu kuruluşlar. Ancak bunlarla, özel girişimciler gibi, bir kâr elde etmek amacı güdülmüyor. Devlet bunları, kazanç sağlayarak, bütçesini denkleştirmek ve zenginleştirmek için kurmuş değil. Tersine, millî ekonomi, ülkenin iktisadî ve sosyal bakımdan yükselmesi ve aynı zamanda millî savunmanın gerektirdiği araçların sağlanması, sosyal yardımların gerçekleştirilmesi amaçlarıyla yaratılmış kuruluşlar bunlar.

Ulaşılmış mıdır bu amaçlara?

Daha Demokrat Parti iktidarından başlayarak, «verimli olmadıkları», «zarar ettikleri», böylece millî ekonomiye yararlı olmadıkları gibi, «enflasyon kaynağı oldukları» gerekçesiyle, KİT'lerin, bütünüyle özel kesime devredilmesi düşüncesi zaman zaman ortaya atılır ve savunulur.

Nedir işin gerçeği?

KİT'lerin verimli olmadıkları, zarar ettikleri doğrudur. Bu zararların Hazineden karşılandığı da doğrudur. Ne var ki, bunun kaynağı, 1950'lerden beri, kalkınmada tutulan yöntem olmuştur. Bizim gibi ülkelerde, kapitalist mantık içinde bile **«devletçi»** yolun yararları açıkken, sermaye birikiminin ancak bu yol-

dan sağlanıp toplum yararına aktarılması bir gerçekken, KİT'-ler, özel kesimi palazlandırmak bahasına, devletçe –açıktan açığa– ihmal edilmiş, üvey evlât muamelesi görmüştür.

Dahası, KİT'lere, bütün iktidarlar birer «yemlik» olarak bakmışlardır bizde.

Şimdi, başka sorunlara dalmadan söyleyelim: KİT'ler için temel sorun, **«personel sorunu»**dur[9].

KİT'ler, personel bakımından, ikili bir hastalığın pençesinde kıvranmaktadırlar: **«Personel fazlalığı»** ve **«personel yetersizliği»**.

Hastalığın nedenlerini de uzun boylu açıklamaya gerek yok; başta «partizanlık» olmak üzere, herkesin bildiği nedenler bunlar.

Bu teşebbüslerin, başka sorunlarının çözümünün yanı sıra, mutlaka doğru dürüst bir personel politikasına kavuşturulmaları gerekiyor.

Elbette kolay değil bu sorunu çözmek. Örneğin, personel fazlalığı, Türkiye'deki işsizliğe gelip dayanır bir yerde.

Ne var ki, bu zor yolu denemek dururken, rahat bir yol, sıkıştıkça devlet işletmelerinin ürettikleri mallara ve hizmetlere **«zam yapma»** yolu seçilmiştir öteden beri.

Birkaç yıldır uygulanan yeni model ise, KİT'lerin **«maliyet üzerinden»** mal ve hizmet satmalarını öngörüyor. Böylece, hem enflasyonu kamçılayan Hazine yardımlarının duracağı, hem de artan fiyatlar dolayısıyla tüketimin kısılacağı umuluyor.

Ancak, devletin ürettiği mallar ve hizmetler, özellikle bu ikinci umudu gerçekleştirecek nitelikte değil: Çimentonun torbasını kaça satsanız alıcısı var; kömürün tonu kaça çıkarsa çıksın, yakıcısı eksik değil. Böylece, artan fiyatlar yoluyla, yük yine halk yığınlarının sırtına binmektedir.

Zor da olsa, personel reformuna girmek ve KİT'lerin öteki temel sorunlarına el atmak dururken, basit bir zam politikası kolaylığına saparak yüksek fiyatla mal ve hizmet satmaya kalkmak, nereye götürür?

Devlet işletmeciliğini halk yığınlarının gözünde iyice küçük düşürmeye ve devletçiliğin köküne kibrit suyu dökmeye.

---

9) Mümtaz SOYSAL, Kolay Yol, Milliyet, 14 Ekim 1980.

İşbirlikçi sermayenin ve onun iktidarlarının istediği de bu aslında.

Emperyalizmin de.

KAYNAKLAR

BALTA, Tahsin Bekir, Türkiye'de İktisadé Âmme İşletmelerinin Murakabesi, İncelemeler, Ank. 1960.

BALTA, Tahsin Bekir, İdare Hukuku, cilt I, Ank. 1972.

--- Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması, Türk Hukuk Kurumu Yayını, Ank. 1966.

DURAN, Lütfi, Türkiye İdaresinin Sorumluluğu, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ank. 1973.

DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları (Çoğaltma), İst. 1975.

DURAN, Lütfi, Kanun Hükmünde Kararname, AİD, c. 8, sy. 2.

EREM, Faruk, Çağdaş Demokrasi ve Meslek Kuruluşları, Milliyet, 25 Eylül 1972.

GİRİTLİ, İsmet, Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Hükümet Tasarrufları, İst. 1958.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Türkiye'de Mahallî İdareler, Ank. 1967.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, İdarî Yargı, 4. bası, Ank. 1980.

GÜNEŞ, Turan, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ank. 1965.

KIRATLI, Metin, Yürütmenin Durdurulması, SBFD, c. XXI, sy. 4, s. 173 vd.

ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları, c., I, 3. bası, İst. 1966.

PUGET, Henri, Le Controle de l'Administration: Les Systèmes Classiques, l'Ombudsman et la Procuratura, RIDC, 1965, sy. 1.

SARICA, Ragıp, Türkiye'de İcra Uzvunun Tanzim Selâhiyeti, İst. 1943.

SARICA, Ragıp, İdare Hukuku Ders Notları, İst. 1971 - 1972.

TEZİÇ, Erdoğan, Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler, AİD, 1972, c. 5, sy. 1.

BÖLÜM II

ÖZERK VE YANSIZ KURULUŞLAR

Hizmet bakımından yerinden yönetim, Cumhuriyet döneminde hayli büyük değişiklikler geçirmiş ve çeşitli biçimlere girmiştir.

1961 Anayasası, bu konuda bir katkıda daha bulundu: Bu kamu kurumlarından bir bölümünü Anayasa kurumu sayarak, **«özerk kuruluşlar»** adıyla, esaslarını saptayıp güvenceye bağladı.

Bunlar, Üniversitelerle, Radyo ve Televizyon İdaresi ve haber ajanslarıdır[1].

Ne var ki, bugün yalnız üniversiteler özerkliklerini koruyor. 1971 Anayasa değişikliği, TRT'nin özerkliğini kaldırarak, onu **«yansız»** bir kuruluş haline getirmiş bulunmakta.

Aşağıda, her iki kuruluşu da, ana çizgilerde kalmak koşuluyla, ayrı ayrı ele alacağız.

I

ÜNİVERSİTELER

1961 Anayasasının özerklik tanıdığı ilk kuruluş üniversitelerdir.

Önce, geçmişle ilgili kısa bir hatırlatmada bulunalım.

1) Bu konuda ayrıca bkz. Sıddık SAMİ ONAR, İdare Hukukunun Umumî Esasları, 3. bası, İst. 1966, c. II, s. 872 vd; Kudret AYİTER, Anayasanın Özerk Kuruluşları, AHFD, c. XXV, sy. 3-4, s. 23 vd.

Osmanlı tarihinde, üniversiteler, o zamanki adlarıyla medreseler, daima lâyık oldukları bilimsel, idarî, malî özerkliğe ve mensupları da devlet örgütü içinde akademik bir kariyere, özgürlüğe ve güvenceye sahip olmuşlar; siyasal güçlerin etkisi altına girmemişlerdir. Osmanlı İmparatorluğu'nun yükseliş yıllarında «ilmiye sınıfı»na verilen değer bunu gösterir.

İmparatorluk çökerken, tüm kurumlarıyla beraber üniversiteleri de çöker.

Cumhuriyet'ten önce ve Cumhuriyet'in ilk yıllarında bir tek üniversite vardı: **Dârülfünûn.** 1863'te açılan ilk Dârülfünûn, bugünkü anlamda bir bilim yurdu değildi aslında. Yalnız «hikmet» (fizik), «hayvanat» (zooloji), «nebatat» (botanik) ve «tarih» konularında genel derslerin verildiği bir çeşit okuldu bu. Ömrü de pek kısa oldu. Öğretim üyelerinden Hoca Tahsin Efendi'nin, canlıların havasız yaşayamayacağını tanıtlamak için, bir güvercini havası boşaltılmış bir fânus içinde bırakması ve bir başka öğretim üyesinin, Cemalettin Efganî'nin «peygamberlik bir sanattır» demesi yüzünden kapatıldı.

Dârülfünûn, ikinci kez «Dârülfünûnu Şahane» adıyla 1900'de açıldı. Meşrutiyet'ten sonra, biraz düzeltilerek «Dârülfünûnu Osmanî» adını alan bu kuruma, tıp ve hukuk okulları da bağlandı. Birinci Dünya Savaşı yıllarında, Almanya'dan getirilen profesörlerle az çok yola yordama giren Dârülfünûn, savaş sonunda ağır sarsıntılar geçirdi. 1923'ten 1932'ye değin geçen süre içinde, Dârülfünûn, Cumhuriyet yönetim ve ilkelerine ayak uyduramadı; beklenen düzelme, gelişme ve ilerlemeyi gösteremedi. 1933 yılında bir kanunla kapatıldı ve yerine Millî Eğitim Bakanlığına bağlı **İstanbul Üniversitesi** kuruldu.

1933 yılından başlayarak, özellikle yabancı öğretim üyeleri görevlendirildikten sonra, üniversitelerin bütün fakültelerinde canlı bir araştırma dönemi başlar.

1946 yılı üniversiteler için bir başka önemli yıldır: O yıl çıkarılan yeni bir kanunla[2], üniversite, yeni bir statüye kavuşturulur; daha da önemlisi, ilk kez **«özerklik»** kabul edilir üniversiteler için.

2) 13 Haziran 1946 tarih ve 4936 sayılı Kanun.

Ne var ki, bu kanun, daha ilk yıllardan başlayarak saldırılara uğrar. Öğretim üyelerinin düşünce, giderek bilim özgürlükleri kısıtlanır. Hattâ profesörleri «Bakanlık emrine» alacak kanun değişiklikleri yapılarak ve uygulamasına da geçilerek, 4936 sayılı Kanunun öğretim üyelerine sağladığı güvencede gedikler açılır.

27 Mayıs'a değin sürer bu saldırılar.

İhtilâlden sonra Millî Birlik Komitesi'nce kurulan İstanbul Anayasa Komisyonu, bu olayları gözönünde tutarak, üniversitelerin Anayasa güvencesi altına alınmasını gerekli görür ve hazırladığı Öntasarı'ya, üniversitelerin özgürlüğünü sağlayacak bir hüküm koyar. Anayasanın 120. maddesi de aynı esası kabul eder. Böylece, üniversiteler, anayasanın **«özerk kuruluşları»** diye adlandırdığı kamu kurumlarının içine ve başına alınır ve 4936 sayılı Kanunun esasları da, daha güçlü ve güvenceli bir Anayasa ilkesi haline gelmiş olur giderek.

Daha sonraki yıllarda, üniversitelerin sayısı artacak, İstanbul ve Ankara'nın dışında da yayılacaktır; ne var ki, üniversitelerin yeni bir «reform»a tâbi tutulmaları gereksinmesi de ortaya çıkacaktır bu gelişmeyle beraber.

İşleyişinde olsun, öğretiminde olsun, **«demokratik»** bir üniversitenin kurulması, bütün mücadelelere karşın bugün de gerçekleşmiş değil. Gerçekleşmesi şöyle dursun, 1971 yılında Anayasa geriye doğru değiştirilirken, üniversitelerle ilgili 120. maddesine de el atılır ve üniversite özerkliğinde gedikler açılır[2a].

Ve bu değişiklik doğrultusunda çıkarılan 7.7.1973 tarihli yeni Üniversiteler Kanunu, 1946 tarihli Kanunun getirdiği noktadan daha da gerilere atar üniversiteleri.

Üniversitelerimiz, bu kanunla yönetilmektedir bugün.

ÜNİVERSİTENİN TANIMI VE GÖREVLERİ

Anayasa, üniversitenin tanımını yapmamış; kanun yapıyor bunu. Gerçekten, Üniversiteler Kanunu'na göre «Üniversiteler, fakülte, bölüm, kürsü, yüksekokul, enstitü ve benzeri kuruluşlarla hizmet birimlerinden oluşan, özerkliğe ve kamu tüzel

2a) Bu değişiklikten önceki bir girişime karşı eleştiri olarak bkz. Ragıp SARICA, Faşist Nitelikte Tedbirler ve Özerklikten Yoksun Üniversite, Cumhuriyet, 25.1.1971; Özerklik, Hükümet Karşısında Tehlikede, Cumhuriyet, 26.1.1971.

kişiliğine sahip yüksek bilim, araştırma, öğretim ve yayım birlikleridir» (m. 2).

Yine aynı Kanuna göre, her üniversite, kendisine bağlı kuruluş ve birimlerle bir «bütün»dür.

Bir üniversitenin genel özerkliği ve tüzel kişiliğinin yanı sıra, üniversiteyi oluşturan fakültelerin de tüzel kişiliği var. Üniversiteye bağlı öteki kuruluşların tüzel kişiliğe sahip olmaları ise, üniversite senatosunun kararına bağlı.

Üniversiteler Kanunu, 3. maddesinde üniversitenin görevlerini şöyle saptıyor:

1. Çeşitli kademelerde bilimsel öğretim yapmak;

2. Öğrencilerini, bilim anlayışı güçlü, millî tarih şuuruna sahip, yurduna bağlı[3], milliyetçi ve sağlam düşünceli aydınlar ve yüksek öğrenime dayanan mesleklerde çeşitli bilim ve uzmanlık kolları için bilgi ve deneyim sahibi, sağlam ve karakterli yurttaşlar olarak yetiştirmek;

3. Çağdaş bilim ve teknoloji gerekleri ve Devlet Kalkınma Plânının hedefleri doğrultusunda, kendi insangücü ve maddî kaynaklarını en rasyonel, etkili, verimli ve ekonomik biçimde kullanmak;

4. Yurdu ilgilendirenler başta olmak üzere, bütün bilimsel ve teknik sorunları çözmek için, bilimleri genişletip derinleştirecek inceleme ve araştırmalarda bulunmak, bu çalışmalarda ilgili millî bilim ve araştırma kurumları ile yabancı ya da uluslararası benzer kurumlarla işbirliği yapmak;

5. Ülkenin türlü yönden ilerleme ve gelişmesini ilgilendiren bütün sorunları –Hükümet ve kurumlarla elbirliği etmek suretiyle– öğretim ve araştırma konusu yaparak sonuçlarını toplumun faydalanmasına sunmak ve Hükümetçe –Millî Eğitim Bakanlığı aracılığı ile– istenecek inceleme ve araştırmaları sonuçlandırarak düşüncelerini bildirmek;

6. Araştırma ve incelemelerin sonuçlarını gösteren bilim ve tekniğin ilerlemesini sağlayan her türlü yayınları yapmak;

7. Türk toplumunun genel düzeyini yükseltici ve kamuoyunu aydınlatıcı bilim verilerini sözle ve yazı ile halka yaymak.

---

3) Kanun, «Örf ve Âdetlerine» bağlılıktan da söz ediyordu. Türlü tutucu, giderek gerici yorumlara yol açabileek bu deyim, açılan bir dava üzerine, Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir (bkz. RG, 3.12.1975/15431).

Özetle üniversiteler, **«bilimleri genişletip derinleştirecek»** ve araştırmalarının verilerini yalnız sayılı bir öğrenci kitlesine değil, halk yığınlarına da götürmesi gereken kurumlar.

Kuşkusuz, bütün bunlar, üniversitenin bağımsızlığı ile mümkün. Anayasa, «özerklik» kavramıyla, işte bu bağımsızlığı düzenliyor.

Nedir özerklik?

ÖZERKLİĞİN ANLAMI

Özerklik, üniversitenin bilimsel, idarî, giderek malî bağımsızlığı demektir[4].

– Üniversite özerkliği, önce **bilimsel bağımsızlık** anlamına geliyor.

«Akademik özgürlük» de deniyor buna.

Anayasa, «Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları serbestçe araştırma ve yayında bulunabilir» (120/5) derken, bu bilimsel bağımsızlığı kastediyor.

Aslında Anayasanın 21. maddesindeki «bilim özgürlüğü»nün bir uzantısı bu: Sanat özgürlüğünün yanı sıra, her yurttaşa tanınmış olan bilim özgürlüğü, «bilimleri genişletip derinleştirecek» birer kurum olarak üniversiteler için çok daha doğal.

Ve 21. maddedeki gibi, bunun da sınırı yok[4a].

Burada en başta dikkat edilmesi gerekli olan **«yöntem sorunu»**dur; çünkü bilim, önce «yöntem» demektir. Bilimsel bağımsızlık da, özünde «yöntem bağımsızlığı»dır.

> Bu anlamda olmak üzere, üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları, uğraştıkları bilim dalının **«kendine özgü yöntemi»**nin yanı sıra, bütün bilimlerin dahil oldukları ve belli bir dünya görüşünü yansıtan **«genel felsefe yöntemi»**ni[5] de istedikleri gibi seçmekte özgürdürler. Böylece, bir üniversite öğretim üyesi ya da

4) Bu konuda özellikle bkz. Mümtaz SOYSAL, Anayasa Diyalektiği Açısından Özerk Kuruluşların Görevi, SBFD, 1969, c. XXIV, sy. 4, s. 111 vd; Rona SEROZAN, Üniversite, Politika ve Özerklik, MHAD, sy. 5.

4a) Bu konuda özellikle bkz. Profesör Ragıp SARICA başkanlığında, «Akademik Hürriyetin Sınırları» hakkındaki 1965 tarihli Komisyon Raporu.

5) Bu iki kavram ve aralarındaki ilişkiler için bkz. Server TANİLLİ, Yöntem Sorununda Hangi Noktadayız? Bilim ve Sanat, 1981, sy. 1.

yardımcısı, **«metafizik»** yöntemle düşünüp araştırmada bulunacağı gibi, çağımızda onun zıddı olan **«materyalist diyalektik»** yöntemle de düşünüp araştırmada bulunabilir.

Bu seçme, ister istemez **«politik»**tir bir yerde. Böylece, **«politika dışı»** ya da **«politika üstü üniversite»** saçma bir kavramdır. Bu tür bir üniversite yaratmak amacıyla yola çıkarak, üniversitedeki araştırmaları tek bir dünya görüşüne ve onun düşünme yöntemine bağlamak, örneğin bizde olduğu gibi «marksist» düşünce yöntemine üniversitenin kapılarını kapamaya kalkışmak, politik bir anlam taşıyacağı gibi, sonuçta doğrudan doğruya bilimin özüne müdahale demek olur.

Bir üniversite öğretim üyesi ya da yardımcısının seçtiği dünya görüşünün ve ona bağlı düşünme yönteminin doğruluğu ya da yanlışlığı, onun kişisel sorumluluğu, giderek bilim adamlığı haysiyetiyle ilgilidir. Ve bu seçmenin yerindeliğini tanıtlayacak olanlar da, yalnız ve yalnız **«akademik çevreler»**dir.

Mahkemeler değil yoksa.

Bizde, üniversite dışı ve üniversite içi birtakım «gerici» odaklar, yıllardan beri bunu anlayamamışlardır bir türlü.

Bir başka önemli nokta da, üniversite öğretim üyesi ya da yardımcılarının, başta «iktisadî» olmak üzere, tüm **egemen çevrelere** ve bu arada üniversitenin kendi bünyesi içinde egemen tabakalara karşı korunmasıdır[6].

Bunu sağlayacak araçlar ise şunlar: Bilimin niteliğiyle asla bağdaştırılamayacak olan, -feodalite kalıntısı- «kürsü hiyerarşisi» ile, -anlamsız fetişlerden başka bir şey olmayan- akademik «asalet» unvanlarının kaldırılmasının yanısıra; üniversite öğretim üyelerini «kurulu düzen»e bağımlı kılan, üniversite dışında çalışma serbestliğinin kaldırılarak, «tam gün çalışma ilkesi»nin kabulü.

- Üniversite özerkliği, ikinci olarak **idarî bağımsızlığı** gerektiriyor.

Anayasa, «Üniversiteler, ...kendileri tarafından seçilen organları eliyle yönetilir»; «Üniversite organları, öğretim üyeleri ve yardımcıları, Üniversite dışındaki makamlarca, her ne suretle olursa olsun, görevlerinden uzaklaştırılamazlar» (m. 120/4), derken, işte bu idarî bağımsızlığa değiniyor.

---

6) Bu konuda özellikle bkz. Rona SEROZAN, a.g.m.

Kolay elde edilmemiştir bu bağımsızlık.

Gerçekten, 4936 sayılı Kanun, Millî Eğitim Bakanlarına, üniversitelerin başı sıfatıyla, bir «idarî vesayet» yetkisi tanımaktaydı. Ne var ki, bu idarî vesayet, çok sınırlı ve gerçekte bir sorunu Üniversitelerarası Kurula getirmekten ibaretti.

Ve son kararı da bu Kurul veriyordu.

1954 yılında, Üniversiteler Kanunu'nda yapılan bir değişiklikle, Millî Eğitim Bakanına, Senatoların istişarî görüşünü aldıktan sonra, öğretim üyelerini «Bakanlık emrine alma» yetkisi tanınarak üniversite özerkliği ihlâl edilmiş oldu[6a].

1960 yılında, Millî Birlik Komitesi'nin çıkardığı 115 sayılı kanunla Üniversiteler Kanunu'nda yapılan değişiklik sırasında, Bakanın bu görev ve yetkisi kaldırılarak, üniversite gerçekten bağımsız bir kurum sayıldı. Bu kanuna göre, herhangi bir örgüt, üniversitenin eylem ve işlemlerine itiraz etmek isterse, genel yollardan idarî yargıya başvurabilecekti ancak.

1961 Anayasası da yapılırken, 120. madde bu ilkeye dayandırıldı.

Böylece, gerek Anayasanın 120. maddesinden, gerekse bu maddeyi bir olaya uygularken yorumlayan bir Anayasa Mahkemesi kararından[7] çıkan sonuç şudur: Üniversiteler, anayasada yer alan «özerk» kuruluşlardır. Birer «kanun»la kurulurlar. Ancak, kanun koyucunun da bu konudaki yetkileri sınırlıdır. Kanun koyucu, üniversiteleri, «kendi kendisini yönetme» olanağından yoksun bırakacak biçimde sınırlayamaz.

Üniversiteler, organlarını kendileri seçecekler; gerek öğretim üyelerini, gerekse bilimsel araştırma, öğretim ve yayın işlerini kendileri yöneteceklerdir. Hiçbir idarî makam bu işlere karışamayacaktır. Öğretim üyelerinin görevlerini sınırlamak ya da son vermek de, bu organların yetkisi içindedir.

Bu yetki de kanunla belirlenemez[8].

6a) Bu ihlâle, somut birkaç olayda tepki olarak bkz. Ragıp SARICA, (Konuşmalar), Dünya, 5.12.1956; 6.2.1958.

7) Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1966/32, K. 1966/3, kt. 4.11.1966 (RG, 12317).

8) Yalnız Ortadoğu Teknik Üniversitesi bütünüyle, Erzurum Üniversitesi ve Anadolu'da kurulan diğer bazı üniversiteler de geçici bir süre için, bu ilkenin dışında bırakılmışlardır aynı maddeye göre: Gerçekten, Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Millî Eğitim Bakanının önerisi üzerine Bakanlar

Ne var ki, bu ilkeler, anayasanın yürürlüğe girdiği gündeki bütünlüğünü korumuyor bugün. 1971 Anayasa değişikliğiyle, 120. maddenin koyduğu ilkeler altüst edilmiştir.

Şöyle ki:

– Bu değişikliklerle, önce, üniversitelerin yönetimi **«devletin gözetimi ve denetimi»** altına sokulmuştur (m. 120/3). Bu gözetim ve denetimi sağlamak üzere, 1750 sayılı Üniversiteler Kanunu'nun kabul ettiği «Üniversite Denetleme Kurulu» (m. 7-8), ciddî bir üniversite özerkliği ile uzlaştırılamayacak yetkilerle donatılmış durumda[9].

Dahası, gene bu değişikliklerden sonra, üniversitelerle onlara bağlı fakülte, kurum ve kuruluşların yönetimlerine, Bakanlar Kurulu –belli koşullar altında– elkoyabilecek (m. 120/8). Anayasa, böyle bir kararın hemen TBMM Birleşik Toplantısının onamasına sunulacağını söylüyor gerçi. Bizde çokça rastlandığı gibi, bilim, giderek özerklik düşmanı bir hükümetin, gene özerklik düşmanı bir parlamento çoğunluğuna dayanması halinde, bu maddenin ne türlü keyfî uygulamalara yolaçabileceğini tahmin edebilmek için kâhin olmaya hiç de gerek yoktur.

Şunu da belirtelim ki, Üniversiteler Kanunu'nun, Hükümetin idareye elkoyması ve elkoyma halinde Bakanlar Kurulu'nun yetkilerini düzenleyen hükümlerini (m. 69, 70), Anayasa Mahkemesi iptal etmiş bulunmaktadır.[10].

Ancak, Anayasadaki hüküm varlığını sürdürüyor.

– Bu değişikliklerle, bilimsel bağımsızlıkta da gedikler açılmıştır.

Çünkü, Anayasa, bir yandan «Üniversite organları, öğretim üyeleri ve yardımcıları, üniversite dışında makamlarca, her

---

Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanınca atanan 9 kişiden oluşan bir «Mütevelli Heyeti»nce yönetilir. Rektörü, bu heyet seçtiği gibi, yabancı uyruklu bir kişi de «Danışmacı Rektör» adıyla rektöre yol gösterir.

7307 sayılı Ortadoğu Teknik Üniversitesi Kanununun bazı hükümlerini anayasaya aykırı bulan –25 Mayıs 1976 tarihli– Anayasa Mahkemesi kararından sonra, bu statüde bazı değişiklikler olmuşsa da, konu özelliğini bugün de korumaktadır. (Bu konuda özellikle bkz. Rona AYBAY, ODTÜ Kanununun Bazı Hükümlerini İptal Eden Anayasa Mahkemesi Kararı Konusunda bir Özet, Öğretim Üyesi, 1976, sy. 1, s. 26-32).

9) Bu yetkilerden biri, Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş de olsa (bkz. RG, 3.12.1975/15431), Kurulun, özerklikle uzlaşmaz durumu sürmektedir.

10) Bu Anayasa Mahkemesi kararı için bkz. RG, 3.12.1975/15431.

ne suretle olursa olsun, görevlerinden uzaklaştırılamazlar» (m. 120/4) derken, yine aynı fıkrada «son fıkra hükümleri saklıdır» diyerek, üniversitelerin yönetimine elkoymadan sözeden –yukarıda tehlikesini belirtitğimiz– fıkraya yollamada bulunmaktadır.

ÜNİVERSİTENİN YÖNETİMİ

Bizim sistemimizde, üniversiteler, **«çeşitli birimlerden oluşan bir bütün»**dür. Fakülte, yüksekokul, enstitü olarak, bu birimlerden herbirinin özerkliği ve tüzel kişiliği olduğu gibi, bütünün kendisi, yani üniversite de özerk ve tüzel kişilik sahibidir.

Hizmet bakımından yerinden yönetimin ortaya çıkardığı üniversitelerde, bu ilke, üniversitelerin kendi içlerinde de uygulanmaktadır.

Üniversiteyi oluşturan birimler içinde fakültelerle, üniversiteye ya da bir fakülteye bağlı yüksekokullar ve okulların organlarını, giderek yönetimini Üniversiteler Kanunu ayrıntılarıyla saptıyor.

> Fakültelerin üç organı var: **Fakülte Kurulu, Yönetim Kurulu** ve **Dekan.**
>
> Fakülte Kurulu, bir karar organıdır; bazı konularda da Üniversite Senatosuna önerilerde bulunabiliyor yalnız. Yönetim Kurulu, daha çok bir yürütme organı.
>
> Dekan ise, fakültenin temsilcisidir.

Fakültelerin oluşturdukları üniversitelerin de bağımsız bir hukuksal varlığı, kişiliği, giderek organları ve örgütü var.

Üniversitenin organları, **Senato, Üniversite Yönetim Kurulu** ve **Rektör**dür.

> Üniversitelerin en yüksek ve yetkili organı Senatolardır. Senatoların «düzenleyici», «idarî», öğretim üyeleri ve yardımcıları hakkında disiplin cezası vermek gibi, «yargısal» yetkileri var. Üniversite Yönetim Kurulu, «idarî» bir organdır.
>
> Rektör ise, üniversite bütününün ve tüzel kişiliğinin temsilcisi ve bu kişiliğin yürütme organıdır.

Bütün bunların yanı sıra, fakültelerde dekanın, üniversitede ise rektörün emrinde bir de yardımcı örgüt görüyoruz.

Üniversitelerin yönetimi ile ilgili olarak dikkati çeken nok-

talardan, giderek eksikliklerden biri, asistanların, öğrencilerin ve üniversite personelinin **«yönetime katılma»**larının kabul edilmemiş oluşu.

Bu konu, bizde öteden beri ciddiye alınmamış ve böyle bir katılımın üniversite özerkliğine ve bilim özgürlüğüne aykırı düşeceği savunulmuştur.

Federal Alman Anayasa Mahkemesi, verdiği bir kararda, geniş kapsamlı bir yönetime katılmanın özerkliğe ve bilim özgürlüğüne aykırı olmak şöyle dursun, tam tersine, bilimin özüne, üniversitenin çağdaş yapısına ve araştırma özgürlüğüne uygun düştüğünü –inandırıcı gerekçelerle– açıklıyor[11].

Avusturya Anayasa Mahkemesi de, aynı konuda, Alman Anayasa Mahkemesinden de daha ileri giden bir karar vermiş bulunuyor[12].

Bütün bunlar, Türkiye'deki uygulamalar için ışık tutacak nitelikte ve değerdedir.

ÜNİVERSİTELERİN ORTAK ORGANLARI

Eski Kanun, bazı alanlarda üniversitelerarası işbirliğini sağlamak ve birtakım konularda da itirazları incelemek üzere, ortak bir organ olarak **«Üniversitelerarası Kurul»**u kurmuştu.

1750 sayılı Üniversiteler Kanunu, Anayasanın bahsettiği devlet denetim ve gözetimini sağlamak üzere, «üniversitelerüstü kuruluşlar» adıyla üç organ kabul etmiştir: Bunlar, **Yüksek Öğretim Kurulu, Üniversite Denetleme Kurulu** ve **Üniversitelerarası Kurul**'dur.

Bunlardan Üniversitelerarası Kurul'un eskisinden pek büyük farkı yok; üniversitelerin özerkliğini zedeleyen bir yanı da görülmüyor.

Yüksek Öğretim Kurulu ile Üniversite Denetleme Kurulu ise, Üniversite özerkliğini gerçekten hiçe sayan organlar.

Kanuna sokulmaları da bu amaçla aslında.

Yüksek Öğretim Kurulunun kuruluşu ve işleyişi ile görev ve yetkilerini düzenleyen hükümler (m. 5, 6), Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiş bulunuyor bugün[13].

---

11) Bu karar için bkz. Yargı 1979, sy. 33, s. 30, 32.

12) Bu karar için bkz. Yargı 1980, sy. 47, s. 9.

13) Bu Anayasa Mahkemesi kararı için bkz. RG, 3.12.1975/15432.

Ancak, üniversiteler üzerinde devletin gözetimi ve denetimini sağlamak üzere, Başbakanlığa bağlı bir kuruluş olarak çalışan Üniversite Denetleme Kurulu'nun, üniversite ve fakülte organlarıyla, oralarda görevli kişilerden -yazılı ya da sözlü- bilgi istemeye; öğretim üyeleri ya da ceza kovuşturması istemeye; üniversite ya da üniversiteye bağlı kuruluşların yönetimine elkonulmasını gerektiren durumlarda Bakanlar Kurulunu haberdar etmeye değin varan yetkileri ise devam ediyor.

Yalnız, Anayasanın 120. maddesine, 1971 değişikliği ile sokulan ve üniversite özerkliğini altüst eden hükümlerden sonra, Üniversite Denetleme Kurulu'nun garip kaçan bir durumu yok.

Anayasadaki garabet, bu kurulda somutlaşmış aslında.

Böylece, en önce yapılması gereken, Anayasanın 120. Maddesini eski durumuna getirerek, üniversite özerkliğinin üzerine düşürülmüş lekeleri silmektir.

Yeniden «ihya» etmektir üniversite özerkliğini kısaca.

Konu bizi, başta özerklik olmak üzere, üniversitelerle ilgili temel sorunların üzerine eğilmeye götürüyor.

NASIL BİR ÜNİVERSİTE REFORMU?

Bugün, üniversitelerimizin çoğu, 1750 sayılı Kanunla, birkaçı da kendi özel kanunlarıyla yönetilmektedir. 1973 yılında yürürlüğe giren bir kanunun ise, kimi maddeleri Anayasa Mahkemesi'nce bozulmuş, önemli boşluklar doğmuştur. Öte yandan Akademilerin ve çeşitli Bakanlıklara bağlı Yüksek Okul, Okul ve Eğitim Enstitülerinin son yıllarda siyasal iktidarların güdümünde başdöndürücü bir hızla çoğalıp yozlaştırılması, yüksek öğretim düzenimizi içinden çıkılmaz bir duruma sokmuştur. Bu sağlıksız gelişme, son yılların siyasal kadrolarını yeni yasalar yapmaya zorlamıştır. Ancak, üniversitelerin üst organlarıyla siyasal iktidarların sorumsuz tutumları, bu girişimleri ya sürekli erteletmiş, ya da yozlaştırmıştır.

Yeni bir reform kanununun gündemde olduğu şu sıralarda, üniversitelerimizde, giderek yüksek öğretimimizde göze çarpan en önemli eksiklikler nelerdir?

Bugün, yüksek öğretim düzenimizde göze çarpan en önemli eksiklik, yüksek öğretimin **hedeflerinin, modelinin** ve kısa ya

da uzun süreli **gelişme boyutlarının saptanmamış olmasıdır.** Bu siyaset ve plan yoksunluğu nedeniyle, son 15-20 yılda birçok üniversite, akademi, yüksek okul ve eğitim enstitüsü, üniversitelerin ve siyasal kadroların eğilimlerine göre yerden bitercesine hızla kurulmuş. Devlet Planlama Teşkilâtı'nın izni bile -çoğu kez- alınmamıştır.

Üniversitelerden bir bölümü kendi özel kanunlarıyla, bir bölümü 1750 sayılı Üniversiteler Kanunu'yla, Akademilerden ve Yüksek Okullardan her biri yine özel kanunlarıyla kurulmakta ve her türlü eşgüdümden yoksun biçimde yönetilmektedirler. Özerk olanlar, demokratik bir yapıdan ve dolayısıyla etkili bir özdenetimden yoksun olduklarından, giderek toplumdan ve öteki yüksek öğretim kurumlarından soyutlanmışlar, yozlaşmaya yüz tutmuşlardır. Özerk olmayarlar ise, siyasal iktidarların baskısı altında, zaman zaman çağdaşlık, bilimsellik ve nesnellik ilkelerinden sapmışlardır. Bugün, yüksek öğretimi bitirmiş binlerce gencin mesleğinde başarılı olamaması, ya da iş bulamaması, bu kopukluğun ve plansızlığın en somut kanıtıdır.

Bu dağınıklığı ilk ele almak isteyen, son Millî Eğitim Bakanlarından Necdet Uğur olmuştur. Ancak, savunduğu **«Yüksek öğretimde bütünlük»** ilkesi, en büyük tepkiyi üniversitelerden görmüştür; bu direnmede, üniversitelerin, hiç kuşkusuz hem haklı, hem de haksız oldukları yanlar vardır.

Haklı oldukları konuların başında, dışlarında bir tümör gibi hızla çoğalan bu kuruluşların üniversiteler içinde eritilemeyecek sayılara varmalarıdır. Böyle bir bütünleştirme, içlerinde gerçekten gereksiz ve gelişemeyecek olanların -ki vardır- mutlak kapatılmasını gerektireceğinden, üniversiteler bunun getireceği tepkileri yüklenmek istememektedirler.

Bu kurumlardan gelecek öğretici kadroların -eski deyimle- «intibak ve intikal»i de önemli bir sorundur. Üniversitede uzun uğraşlar sonucu kazanılan akademik ünvanların, bu yollardan geçmeden bir kanunla dağıtılması, hiç kuşkusuz büyük huzursuzluklara yol açacaktır. Bu konuda Ege Üniversitesi'nde yaşanan örneğe İstanbul Üniversitesi'nin gösterdiği tepki ve duyarlılık yerden göğe değin haklıdır.

Üniversitelerin haksız olduğu en önemli nokta, bu başıboşluk ve kargaşaya sürgit göz yumulamayacağıdır. Buna bir yerde

son vermek ve tüm yüksek öğretim kurumlarını kuruluş, işleyiş ve yükümlülükleri bakımından bir eşgüdüme kavuşturmak, artık üniversiteler içinde kaçınılmaz bir görevdir.

Yüksek öğretimi düzenlemeyi amaçlayan son Tasarı, basına yansıdığı biçimiyle de yetinsek, sorunlara bir çözüm getirebilecek nitelikte midir?

– Önce, üniversite özerkliğinin YÖK aracılığıyla zedelendiğini söyleyelim.

Türk üniversitelerine özerklik, bir özenti ile ve fantezi olarak konmadı. Siyasetçilerin, bilimsel çalışmalara müdahale etmelerinin doğurduğu olumsuz sonuçlara engel olmak için kondu; ve şu ana değin de, bu işlevini yerine getirdi. Siyasal yaşamımızın alabildiğine kutuplaştığı dönemlerde Millî Eğitim Bakanlığına bağlı yüksek okulların içine düştüğü durum ortadadır. YÖK'ün işleyişi ile birlikte aynı sorunların ortaya çıkmasından çok korkulur. Üniversite özerkliğinin bazı sorunları kuşkusuz ki vardır. Ama, bunun çözüm yolu, özerkliği zedelemek değildir. Üniversite özerkliğinin yarattığı sorunların çözümü de, özerklik ilkesinin kendi koşulları içinde aranmalıdır.

– Gelişmemiş yüksek öğretim kurumlarının sorunlarını çözmek için zorunlu **«rotasyon sistemi»**nin getirilmesi, çözdüğünden daha çok sorun yaratabilir.

Gerçekten, öyle uzmanlık dalları var ki, ancak bir ya da iki kurumda üzerinde çalışılmaktadır. Bu dallardaki öğretim üyeleri nereye gidecektir? Bazı dallarda da gelişmiş üniversitelerde çok sayıda öğretim üyesi bulunmakla birlikte, gelişmemiş kurumlarda bu kişiler aynı ölçüde istekli olmayabilir. Bu durumda, bu yılların öğretim üyeleri sıra mı bekleyecek? Akademik tercihlerin rotasyona bağlanması bu işi daha da ciddileştiriyor. Bu ve benzeri nedenlerle profesör olmayan doçentlerin ve doçent olmayan doktoralı asistanların sayısı hızla artarsa ne olacaktır? Unutmayalım ki, ülkemizdeki bilimsel üretimin çok önemli bir bölümü doçentlik ve profesörlük tezlerinden oluşmaktadır.

– Tasarı, üniversiteyi salt öğretim yapılan bir yer olarak görüyor. Üniversite, aynı zamanda **«bilimsel çalışma»** yapılan bir kuruluştur ve bu işlevi, öğretim işlevinden daha az önemli değildir. Tasarı, bilimsel çalışmayı özendirecek ve kolaylaştıracak hükümler getirmediği gibi, tam tersine, öğretim uğruna bilimsel

çalışmayı engelleyebilecek bazı hükümler içermektedir; akademik yükselmenin rotasyona bağlanması bunlardan birisidir örneğin.

Öğretim üye ve yardımcılarının haftada en az on oniki saat ders vermesini içeren hüküm de bu açıdan düşündürücü. Lisans ve lisansüstü düzeyde nitelikli bir ders vermek isteniyorsa, öğrencilere her yıl aynı eskimiş bilgileri yinelememek amacı güdülüyorsa, verilecek her ders saatinin birkaç katı hazırlık yapmak gerekir. Haftada en az 10-12 saat ders vermeye zorlanan bir öğretim üyesi, ya bütün haftayı o dersleri hazırlayarak ve vererek geçirecektir, ya da bu derslerin niteliği alabildiğine düşecektir. Dersini hakkıyla vermek isteyen bir öğretim üyesi için, artık bilgi üretmek değil, edinebildiği bilgileri mekanik bir biçimde aktarmak en büyük başarı olacaktır.

– Ülkemizde çok farklı nitelikte eğitim kuruluşları vardır. Bu kuruluşların yeni düzene uyması için, makul bir süre tanınmalıdır. Örneğin, ODTÜ gibi son derece değerli bazı kurumlar, çok kısa bir sürede bu Tasarının akademik unvanlara ilişkin hükümlerine uymaya zorlanırsa, büyük bir sarsıntı geçirebilirler. Bu kurumların durumları, sorunları, birer birer ele alınarak geçişin sarsıntısız olmasına çalışılmalıdır. Görünebildiği kadarıyla, bu konuda yeterli değil Tasarı.

– Üniversitede iç denetimin sağlanması ve özerkliğin sorun gibi gözüken bazı sakıncalarının ortadan kalkması, üniversitede **«yönetime katılma»**nın büyük ölçüde yaygınlaştırılması ile sağlanabilir.

Tasarıda bu yönde bir eğilim görülmediği gibi, tam tersinin öngörülmüş olmasından da korkulur.

II

TÜRKİYE RADYO - TELEVİZYON KURUMU

Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarından biri de, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu'dur.

Bu kuruma, kısaca «TRT» denilmektedir.

TRT Kurumu, özellikle 1961 Anayasasından sonra, Türkiye'nin sosyal, giderek siyasal yaşamında önemli bir yer tutar.

Üzerinde en çok tartışılmış kurumlardan biridir bu.

1961 Anayasası, radyo ve televizyon hizmetlerinin yürütülmesine ve bunu yürütecek kuruluşa özel bir önem vermiştir. Öyle olduğu için de, anayasa, bu hizmetlerin yürütülmesi ve bunları yürütecek kuruluşlarla ilgili önemli ilkeler kabul etmiştir.

Anayasa koyucusunu böyle hareket etmeye götüren geçmişteki uygulamalar olmuştur.

Gerçekten, 1961 Anayasasından önce, özellikle Demokrat Parti döneminde, radyolar partizan bir yayın aracı durumuna getirilmiş, uzun yıllar huzursuzluk kaynağı olmuştur ülkede. Yeni Anayasa yapılırken, radyo ve televizyonun yansızlığını Anayasa güvencesi altına almaktan başka çare yoktu; ve özerk bir kuruluşta bu yansızlık daha iyi sağlanabilirdi.

O yapılmıştır.

Bu ilkelerin ışığında, 21.4.1963 tarih ve 359 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Kanunu çıkarılmış ve bu kanunla TRT, «tüzel kişiliği olan özerk bir kamu kurumu» olarak doğmuştur.

Ancak, daha sonraki yıllarda, TRT, gericiliğin hedef tahtası haline gelmiş ve 1971 anayasa değişiklikleri sırasında bu kuruma da el atılmış ve özerkliği kaldırılarak, yalnız «yansızlığı» bırakılmıştır. 29.2.1972 tarihinde de, Kurumu yeni hüviyetiyle düzenleyen, 1568 sayılı Kanun çıkarılmıştır.

Hizmetin niteliği yansızlığı gerektirmektedir aslında; ama Bağımsızlık olmazsa, yansızlık da tehlikeye düşer.

Bu düşünülmemiştir.

Anayasaya göre, «Radyo ve televizyon istasyonları, ancak devlet eliyle kurulur» (m. 121/1).

Bu alanda devlet tekeli vardır böylece.

TRT, bugün nasıl işleyen bir kurumdur? Kısaca görelim[14].

14) Bu konuda özellikle bkz. Feyyaz GÖLCÜKLÜ, Denetim Mekanizması Olarak Devlet Radyosu, SBFD, 1978, c. XXXIII, sy. 1-2, s. 183 vd. Eski ve yeni durumun karşılaştırılması için bkz. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Türkiye Radyo - Televizyon Kurumu, SBFD, 1969, c. XXIV, sy. 1, s. 51-70; Aysel AZİZ, Yeni TRT Yasası, SBFD, 1972, c. XXVII, sy. 4. s. 101-134.

Yönetimin yansızlığı, önce çeşitli organların kuruluşu ve atamalarındaki yöntemle sağlanabilir.

TRT için nasıl bir yöntem seçilmiştir?

Türlü sorunlar yarattığı için **Genel Müdür** üzerinde duralım özellikle.

Kurum, bir Genel Müdürce temsil edilir ve yönetilir. Ve geniş yetkileri vardır Genel Müdürün.

Bu durum, Genel Müdürün seçiminde olağanüstü bir titizliği gerektiriyor.

Genel Müdür, bugün, Bakanlar Kurulu kararnamesiyle seçiliyor (m. 9). 359 sayılı Kanunun benimsediği eski formüle göre, Genel Müdür, Yönetim Kurulunun inhası, Bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunun kararnamesiyle seçiliyordu.

Eski formül daha yerindeydi kanımca.

Hükümetlerin tek başına yaptıkları atamaların ne türlü sakıncalar taşıdığını geçmiş deneyimler ortaya koymuş olsa gerek.

Hükümetçe atanan Genel Müdürün Hükümetçe görevden alınmasına olanak varsa da, 9. maddede yeralan ve görevden alınma nedenlerini gösteren kavramlardan pek çoğunun bulanık ve kaypak olması, olayların farklı yorumuna yolaçması, uygulamada, Genel Müdürü, hemen hemen azli caiz olmayan bir görevli haline getirmiştir. Gerçekten, 9. maddeye göre Genel Müdür, ulusal güvenliğin, kamu düzeninin, ya da devletin dış güvenliğinin gerekli kıldığı, ya da devlet memuru olma niteliğini yitirdiği hallerde, gerekçesi açıkça gösterilerek; TRT'nin, Anayasanın ve Kanunun öngördüğü esaslara aykırı yayın yaptığı ve yansızlık ilkesinden uzaklaştığı, ya da kendisinin görevi ile ilgili olarak ağır bir hizmet kusuru işlediği hallerde de, Başbakanın ve TBMM'nde gurubu bulunan siyasal partilerden birinin yazılı olarak TRT Seçim Kuruluna başvurması ve bu Kurulun olumlu görüşünü bildirmesi üzerine, Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle görevden alınır.

TRT Seçim Kurulu da, üniversite rektörleri arasından Cumhurbaşkanınca seçilen dört rektörle, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterinden oluşuyor. Kurulun görevi, seçme ve görevden alma işlerine ilişkin konularda karar vermek.

Yansız yönetim, yansız bir yayın sağlamak içindir aslında. Ancak, yönetimi yansızlaştırmak, yansız bir programlama için yeterli değildir. Böylece, yansız bir program yapımı için de önlemler almak gerekiyor.

TRT'nin genel yayın ilkeleri nelerdir?

Bu ilkeleri iki gurupta toplamak mümkün:

- Birinci gurupta, **programların genel yönünü** gösteren ilkeler yer almaktadır.

Böylece, yayınlarda Anayasanın özüne ve sözüne -bütünü ile- bağlı kalınacak; insan haklarına dayanan millî, demokratik, lâik ve sosyal Cumhuriyetle, Türk devletinin ülkesi ve milletiyle bütünlüğüne bağlılık güçlendirilecek; Atatürk devrimlerinin, Türk toplumunun çağdaş uygarlık düzeyine erişmesini öngören görüşü yerleştirilecek ve geliştirilecek; millî güvenlik ve genel ahlâkın gerekleri, millî gelenekler gözetilecek; millî kültür ve eğitime yardımcılık görevinde, Türk millî eğitiminin temel görüş, amaç ve ilkelerine uyulacaktır.

- İkinci gurupta ise, **haber ve yorum yayınlarında,** yansızlık başta olmak üzere, gözönünde tutulacak esaslar belirtilmiştir: Haberlerin toplanması, seçilmesi ve yayınlanmasında yansızlık, doğruluk ve çabukluk ilkeleriyle, çağdaş habercilik teknik ve yöntemlerine bağlı olmak; haberlerle yorumları birbirinden açık olarak ayırmak; devletin dış ilişkileri dışında kalan yorum niteliğindeki yayınları 359 sayılı Kanunda belirtilen esaslara uygun olarak ve Anayasaya aykırı olmayan karşıt görüşleri içine alacak biçimde hazırlatmak, kaynaklarını belirtmek ve yorumları hazırlayanların ad ve unvanlarını açıklamak; açık oturumlarda karşıt görüşlere olanaklar ölçüsünde yer vermek.

Bu ilkeler, başkaca açıklamaları gerektirmeyecek denli belirgindir. Ancak şunu ekleyelim ki, 359 sayılı Kanun, **«karşıt görüşler arasında denge kurmayı»,** yansızlığın önemli bir öğesi olarak görmektedir.

Programlara egemen başka kurallar da var. TRT Kanunu'nun çeşitli maddelerine dağılmış bu kurallar şunlar:

- Kurum, **bükümet bildirilerini ve hükümet adına yapılacak konuşmaları,** yalnızca hükümeti bağlamak kaydıyla, yayınla-

mak zorundadır. Hükümete dahil olmayan siyasal partilerin, kanunsal kayıtları yerine getirerek bu bildirilere karşı bir yanıt hakları var (m. 11);

- Başbakan ya da görevlendireceği bir Bakan, kanunda belirtilen koşullar altında, **yayın yasağı** koyabilir (m. 27);

- Kurum, **Parlamento görüşlerini** ve bütçe konuşmalarını yayınlamak için belirli bir yayın süresi ayıracaktır (m. 13, 14, 15);

- **Siyasal partiler,** seçimler sırasında antenlerden yararlanacaklardır (m. 16);

- Devletin dış ilişkileri ile ilgili yayınlarda, **Dışişleri Bakanlığı'nın görüşü** gözönünde tutulur (m. 18). Bunun gibi, radyo-televizyonla yapılacak okul içi ve halk eğitimiyle ilgili yayınlar Millî Eğitim Bakanlığı ile birlikte düzenlenir; program planlamasında da ilgili Bakanlıkların görüşü alınır (Ek m. 3);

- Son olarak, kişilerin de, Radyo-TV'de **düzeltme ve yanıt hakkı** vardır (m. 19)[15].

KURUMUN DENETİMİ

Radyo-TV kuruluşlarının resmi makamlarca denetimi, bütün ülkelerde görülüyor. Asıl amacı, kuruluşun, yayın ilkelerine uyup uymadığını saptamak olan bu denetim, çeşitli biçimlerde ortaya çıkıyor. Bu konuda dikkat edilmesi gereken en önemli nokta da, denetimin günlük bir idarî ve işletme denetimi haline dönüşmemesi.

Bağımsız kuruluş anlayışı buna engel çünkü.

Denetim yetkisi, kimi ülkelerde yasama meclisine verilmiş: Parlamento, kâh bütçenin görüşülmesi ve oylanması sırasında, kâh Radyo-TV hizmetinin yürütülmesi konusunda kendisine sunulan faaliyet raporunu incelerken, kuruluş hakkında ne düşündüğünü ortaya koymakta. Denetimin, bir parlamento komisyonuna bırakıldığı da oluyor: İtalya'da, Fransa'da böyle nitekim. Denetim yetkisi doğrudan doğruya hükümete bırakılmış ise, bu yetkinin sınırlarının kanunda açıklıkla belirtilmesi şart; çünkü,

15) Bu konuda bkz. Feyyaz GÖLCÜKLÜ, Radyo - Televizyonda Düzeltme ve Cevap Hakkı, SBFD, 1965, c. XX, sy. 4, s. 125-143.

ancak bu sayededir ki kuruluş, kendisini kanundışı müdahalelere karşı koruyabilecektir. Hizmet ayrıcalığına sahip özel kuruluşlarda ise, bu kuruluş nezdindeki hükümet komiseri, yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediğini, devlet adına denetlemektedir; Hollanda'da olduğu gibi.

Bizde ise, 359 sayılı kanuna göre Kurum, Yüksek Denetleme Kurulu'nun genel denetimi altındadır; ve Başbakan, özel bir hususun denetimini de bu Kuruldan isteyebilir. Yüksek Denetleme Kurulu aracılığıyla ve Başbakanın uygun görmesiyle, Maliye Teftiş Kurulu da özel bir konunun denetlenmesinde yetkili kılınabilir (m. 34). Kanundaki özel hükümler dışında, Kurum hakkında kamu iktisadî teşebbüslerine ilişkin genel hükümler uygulanacağından, Yüksek Denetleme Kurulu, TRT'nin faaliyetleri konusunda hazırlayacağı yıllık raporu TBMM'ne sunacaktır.

Programlar üstündeki genel denetim, Kurum içi organlarca yürütülmekle beraber, bir başka deyişle, bu konuda Kurumun dıştan denetimi mümkün olmamakla beraber, TBMM'nin denetimini de, etkisi ve önemi bakımından küçümsememeli.

NASIL BİR TRT?

Sonuç olarak söyleyeceğimiz şudur ki, demokratik yönetimin ve denetim mekanizmasının ana çarklarından biri olan özgür haberleşmeyi yazılı basından farklı bir biçimde gerçekleştirecek olan TRT Kurumu, genel statüsü bakımından, yansız haberleşmeyi kamuoyuna sunabilecek hukuksal niteliğe sahip bulunuyor.

Ne var ki, kanun hükümlerinin varlığı, her zaman, arzulanan uygulamanın sağlandığı anlamına gelmez. En iyi kanunlar pek kötü biçimde uygulanabileceği gibi; sistem bakımından kusurlu kanunlar da, iyi bir uygulama ile, pek başarılı sonuçlar verebilir. Bu son duruma en iyi örnek, bütün organları üstünde hükümetin etkili olabileceği İngiliz radyo-televizyon kuruluşu BBC'dir.

TRT'ye verilen özgür ve yansız kitle haberleşmesi görevi, kanunsal güvence altında ise de, bu güvencenin Kurum yönetim ve programlarında rol oynayan tüm görevli kişiler ve organlarca güçlendirilmesi gerekir. Sözkonusu görevliler, hizmetin ve Anayasa hükmünün amacına uygun hareket etmedikleri sürece, yan-

sız yayın yerini yanlı yayına, giderek kamuoyunun tek yanlı etkilenmesi çabasına bırakacaktır.

Bugünkü TRT'nin ise, bu sorumluluğu yerine getirdiği söylenemez.

Neresinden bakılırsa bakılsın, Radyo ve Televizyon'un bugünkü hali, hiçbir özür kabul etmeyen bir «hâl-i pürmelâl»dir.

KAYNAKLAR

AYBAY, Rona, ODTÜ Kanununun Bazı Hükümlerini İptal Eden Anayasa Mahkemesi Kararı Konusunda Bir Özet, Öğretim Üyesi, 1976, sy. 1.

AYİTER, Kudret, Anayasanın Özerk Kuruluşları, AHFD, c. XXV, sy. 3-4.

AZİZ, Aysel, Yeni TRT Yasası, SBFD, 1972, c. XXVII, sy. 4.

GÖLCÜKLÜ, Feyyaz, Radyo - Televizyonda Düzeltme ve Cevap Hakkı, SBFD, 1965, c. XX, sy. 4.

GÖLCÜKLÜ, Feyyaz, Denetim Mekanizması Olarak Devlet Radyosu, SBFD, 1978, c. XXXIII, sy. 1-2.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Türkiye Radyo - Televizyon Kurumu, SBFD, 1969, c. XXIV, sy. 1.

ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları, c. II, 3. bası, İst. 1966.

ÖNGÖREN, Mahmut Tâli, Örnek Olay: TRT, SBFD, 1978, c. XXXIII, sy. 1.2.

SARICA, Ragıp, (Konuşmalar), Dünya, 5.12.1956; 6.2.1958.

SARICA, Ragıp (Başkanlığında) «Akademik Hürriyetin Sınırları» Hakkındaki 1965 Tarihli Komisyon Raporu.

SARICA, Ragıp, Faşist Nitelikte Tedbirler ve Özerklikten Yoksun Üniversite; Özerklik, Hükümet Karşısında Tehlikede, Cumhuriyet, 25-26 Ocak 1971.

SEROZAN, Rona, Üniversite, Politika ve Özerklik, MHAD, sy. 5.

SOYSAL, Mümtaz, Anayasa Diyalektiği Açısından Özerk Kuruluşların Görevi, SBFD, c. XXIV, sy. 4.

SOYSAL, Mümtaz, Ortadoğu Teknik Üniversitesinin Yönetim Yapısı ve anayasa, SBFD, 1969, c. XXIV, sy. 1.

TÜRK, Hikmet Sami, Anadolu Ajansı Sorunu ve Çözüm Yolları, AHFD, 1977, c. XXXIV, sy. 1-4.

BÖLÜM III

İDARENİN GÖREVLİLERİ

Kamu hizmetleri, giderek idarî faaliyet, gerçek kişilerce yerine getirilir. Soyuttaki idarî tüzel kişiliğe yaşam ve irade veren bu kişilerdir.

Bunlar harekete geçirir idare makinesini.

Ne var ki, hepsi de tek bir kategori içinde toplanmaz bu kişiler. İdareye bağlılık dereceleri yönünden aralarında çeşitli farklar vardır.

Ve farklı statüler içinde bulunurlar.

Ama, kamu hizmeti deyince, akla önce **«memurlar»** gelir. Öyle olduğu içindir ki, Anayasa da, devlet personeli içinde, başta onlarla ilgili hükümler koymuş (m. 117-119).

Burada bu hükümleri inceleyeceğiz.

Her şeyden önce, kimdir «memur?»

I

İDARE VE MEMUR

MEMURUN TANIMI

Memurun tam bir tanımını yapmak güç hayli[1]. Ülkeden ülkeye değiştiği gibi bu tanım, bir ülke içinde de çeşitli kanunlar, birbirlerinden farklı memur tanımlarına gitmektedir.

Bizde de örnekleri vardır bunun.

Öyle de olsa, memur kavramının, hemen her yerde rastlanan genel ve ortak öğeleri vardır.

Nedir onlar?

---

1) Sıddık Sami ONAR, İdare Hukukunun Umumî Esasları, 1966, c. II, s. 1074 vd.

– Memur, her şeyden önce, kendisine bir **kamu hizmeti** bırakılmış kimsedir.

Memur sıfatının belirlenmesinde, gözönünde tutulacak ilk noktadır bu. Devlete ait bir faaliyet de olsa, «kamu hizmeti» niteliği taşımıyorsa, onu yerine getiren kimse memur sayılmaz.

Devlete bir bina yapan müteahhit bu durumdadır örneğin.

Kuşkusuz, her kamu hizmeti gören de memur değil. Başka nitelikler de gerekiyor memur sayılabilmek için.

– Memur, ikinci olarak, **idarenin sürekli, sabit ve normal kamu hizmetleri kadrosuna girmiş** ve bu kadronun dereceleri içinde **kaynamış** olan kimsedir.

Memuru, öteki görevlilerder –idare hukukunda «ajan» denilir bunlara– ayıran en önemli öğedir bu.

MEMURLARIN ÖTEKİ GÖREVLİLERDEN FARKLARI

Memurluğun yukarıda belirttiğimiz niteliklerine göre şu görevliler memur sayılmazlar:

– Askerlik hizmeti gibi, bir yükümlülük dolayısıyla ve idarenin çağırması üzerine, geçici olarak hizmete katılanlar;

– Serbest bir avukat, hekim, mühendis gibi, istisnaî ve geçici olarak idareye yardım etmek üzere kamu hizmetine katılanlar;

– İşçiler gibi, sürekli, ama hizmet kadrosu dışında yardımcı olarak katılanlar;

– İmtiyaz sahipleri ve müteahhitler gibi, sözleşmeye dayanan bir yarar karşılığında hizmet görenler;

– Noterler gibi, devletin sürekli örgüt kadrosu dışında ve serbest bir meslek biçiminde –aidat karşılığında– hizmet görenler;

– İlçe ve belediye meclisleri üyeleri gibi, seçim yoluyla, geçici olarak kamu hizmetine katılanlar.

Bütün bu görevliler, idare hukukunun deyimiyle, ajanlar, birer kamu hizmeti görmekle beraber, bir «hizmet kadrosu»nda bulunmadıkları için, bu kadronun karşılığı olan maaşı da alamazlar.

Bu görevliler, bir kamu hizmeti görmekle birlikte memur sayılmazlar ama, örneğin Ceza Kanunu'nun uygulanmasında

memur durumundadırlar.

Memurların, bu saydığımız görevlilerden ayrı bir statüde olmaları, kamu hizmetinin sürekli ve uzmanlık gereklerine uygun işlemesi zorunlu olduğu içindir.

Ve gerçekten özellikleri vardır memur statüsünün.

MEMURLARIN HUKUKSAL DURUMU

Memurla idare arasındaki ilişki, bir sözleşme ilişkisi değil. Olamaz da.

Memurun devlet ve idare karşısında öznel bir hukuksal durumu yoktur. Memur, hizmet kadroları ve kuralları içinde kaynaşmış ve bu kurallara tâbi olmuş durumdadır. Böylece, memurların hukuksal durumları da, öteki hizmet kuralları gibi, **«nesnel hukuk kuralları»**yla düzenlenir.

Şu sonuçlar çıkar bundan:

1. Her sınıf memurun hukuksal durumu aynıdır; memurun durumu, şahsına göre değil, «sıfat ve derecesi»ne göre belirlenir yani. Aynı sıfat ve derecedeki memurların durumları arasında fark olamaz.

Böylece, bir memur, kendisi için özel bir durum yaratılmasını isteyemeyeceği gibi, idare de bir memura öteki memurlardan farklı bir durum sağlayamaz.

2. Memurların hukuksal durumları, öteki hizmet kuralları gibi, her zaman ve memurun rızasına gerek olmaksızın, bu durumu kuran makamca, nesnel olarak değiştirilebilir.

Memurların, öteki yurttaşlardan ayrı «yükümlülükleri» vardır; buna karşılık da «yetkileri ve yararları».

İşte memurların bu özel durumu, onların ayrıca ve «nesnel bir statü» içinde düzenlenmelerini gerektiriyor.

Anayasa, 117-119. maddeleriyle öteki bazı maddelerinde, bu statünün temel ilkelerini koymuş ortaya; ayrıntılar ise, kanunlara bırakılmış.

1965 tarihli ve 657 sayılı «Devlet Memurları Kanunu», bu kanunların başında geliyor.

MEMUR GERÇEĞİMİZ NEDİR?

Türkiye'yi, özellikle son otuz yılda kasıp kavurmuş olan par-

tizanlıklar ve zaman zaman estirilen tasfiye rüzgârları, hem Türk bürokrasisindeki sürekliliği bozmuş, hem de bu bozulmayla beraber, bürokrasinin yapısında boşluklar oluşturmuştur. Eskiden, hiç olmazsa «dosyayı bilen adam»ın sürekliliğinden ve sağlamlığından yararlanarak ayakta durabilen bir bürokrasi, çeşitli partizanlıklar yüzünden bu çeşit adamların da yerlerinden edilmeleri dolayısıyla, en basit görevlerinde bile süreklilik sağlayamaz duruma gelmiştir. Bilgisayar kullanmak şöyle dursun, dosyalama ve bilgi depo etme gibi işlemlerde akılcı örgütleniş biçimlerine gidilmemiş olması, biraz daha ağırlaştırmaktadır sorunu.

Türkiye'nin yeniden sapasağlam bir yapıya kavuşturulması bakımından atılabilecek en yerinde adımlardan birinin, «bürokrasi reformu» olduğu kuşkusuz; eğitimiyle, personel kurallarıyla ve örgütleniş biçimiyle, geniş kapsamlı ve sürekli bir reform[2].

Gerçeğin bir yüzü bu. Bir başka yüzüne gelince...

Devlet - memur ilişkilerini düzenleyen yasal ilkeler ne olursa olsun, günümüzde memurların devlet karşısındaki durumları, işçilerinkinden pek farklı değil[3]. Onlar da daha iyi bir yaşam ve çalışma koşulları istemektedirler: Kendilerine ilişkin kararlarda söz sahibi olmak; refah ve gelişimi paylaşmak; bütün bunların yanında, özgürlüklerden yararlanmak. Özetle devletin, eski despot ve tek yanlı karar alma alışkanlıklarından arındırılarak, çalıştırdığı insanlarla işbirliği arayan bir varlık niteliği kazanmasıdır istedikleri.

Çağdaş dünyada örnekleri de vardır bunun. Ne var ki, Türkiye, devlet-memur ilişkileri bakımından da bu aşamaya gelmiş olmaktan çok uzaktır; çünkü devlet, kamu hizmetlerini yürütmek üzere çalıştırdığı insanların, başta sendikalar içinde örgütlenmelerini -eski bir pederşahî anlayışa bağlı kalarak- reddetmektedir. Anayasayla bir gün verdiğini bir gün sonra almaktadır. İktidarlar ya da hükümetler, gerçekte temsil ettikleri yararları bir sessizlik perdesi arkasında gizleme eğilimi içinde olduklarından, özgürlükleri, özellikle örgütlenme özgürlüğünü, hiçbir demokratik ülkede görülmeyen bir ölçüde, kısıtlamaktadırlar.

İstatistiklerle bellidir ki, iktisadî çıkmazlardan, giderek

2) Mümtaz SOYSAL, Bürokrasi Boşlukları, Milliyet, 2 Mayıs 1981.

3) Cahit TALAS, Memur ve Emekli Nasıl Kurtulur? Milliyet, 20 Şubat 1980.

enflasyondan en çok yıkıma uğrayanlar memurlar, emekliler ve işçilerdir toplumumuzda. İşçilerle beraber, memur ve memur emeklilerinin yaşam düzeyi dramatik bir ölçüde düşmüştür. Ayrıca, memurun hiçbir iş güvencesi kalmamıştır. Devlet memurluğu, her aşamada yozlaştırılarak, «hükümet ya da iktidar memurluğu» mesleğine dönüştürülmüştür.

Olmaması gereken olmuştur kısacası.

Ne katsayı artışları, ne de eskimiş ve fiyatları arkadan izlemesi doğasında bulunan «oynak merdiven» yöntemi, soruna adaletli bir çözüm getiremez. Kaldı ki, temelde «ücret» sorunu bulunmakla beraber, memurun çok değişik sorunları olduğu, siyasal iktidarların ise bu sorunları yozlaştırdığı herkesçe bilinen bir gerçek.

Yalnız bürokraside yapılacak bir reform, çözebilir mi bunları?

Hayır!

Sorunların çözümü, daha temelde bir değişikliğe, devletin üzerine kurulu olduğu sosyal düzenin yapısındaki bir değişikliğe bağlı.

II

CEZA VE DİSİPLİN SORUNLARI

Göreviyle ilgili ya da görevini yerine getirirken işlediği bir suçtan, ya da disipline aykırı bir davranıştan dolayı bir memur nasıl kovuşturulacaktır?

Özel kuralları, giderek ayrıcalıklı bir durumu olacak mıdır böyle bir kovuşturmanın?

Konuyu, bir ayırım yaparak incelemeli.

MEMURLARIN CEZAÎ KOVUŞTURMASI

Görevleriyle ilgili ya da bu görev yerine getirilirken işledikleri bir suçtan dolayı memurların yargılanmaları uzun süre **«idarenin iznine»** bağlı tutulmuştur.

Ne var ki, Batı'da, –çok az istisnasıyla– terkedilmiştir bu ilke. Memurların cezaî kovuşturmasında özel hükümler uygulanmıyor artık.

Bizde, 1871 tarihli «Memurin Muhakematına Dair Nizamname»ye göre, memurların yargılanmaları baştan sona, idarece yapılır uzun yıllar. 1914 yılında çıkarılan «Memurin Muhakematı Kanunu»na göre, son soruşturmanın adliye mahkemelerince yapılması kabul edilir. Ama, «önsoruşturma» idarede kalır yine.

Bu Kanun bugün de yürürlükte; doğallıkla bu usul de[4].

Memurin Muhakematı Kanunu'na göre, görev nedeniyle ya da görev sırasında işledikleri bir suçtan dolayı, memurların kovuşturulmaları iki aşamada olmaktadır: İlk aşamada, idare makamlarınca soruşturma yapılmakta; ikinci aşamada bu soruşturmanın sonucuna göre, duruşma ve yargılama adlî mahkemelerce gerçekleştirilmektedir.

Kanun, önsoruşturmanın nasıl yapılacağını, bu soruşturmadan sonra sonuç kararın hangi idare makamlarınca verileceğini, yargılamanın gerekliliği kararı verildiğinde de, bu karara karşı memurun haklarını ayrı ayrı saptıyor.

Burada bunların ayrıntılarına girmeyeceğiz[5].

Şu soruya dokunacağız yalnız: Memurin Muhakematı Kanunu diye bir kanun gerekli midir bugün?

Anayasa Mahkemesi, önüne gelen birçok davada, Memurin Muhakematı Kanunu'nun anayasaya aykırılığından iptali istemlerini sürekli reddetmiştir.

Öğretide, memurların görevleriyle ilgili suçların ayrı bir kovuşturma usulüne bağlı tutulması yolunun terkedilmesi görüşü egemendir. Anayasanın ilkeleri göz önüne alındığında bu görüşlere katılmamak elde değil.

Özetle, bu Kanun eskimiştir ve günün gereksinmelerine yanıt veremez durumdadır.

---

4) Bu konuda en genel kanun olan Memurin Muhakematı Kanunundan başka, 1930 yılında çıkarılmış – 1609 sayılı – bir kanun vardır ki, daha hızlı bir muhakeme yapmak içindir ve bazı suçlar hakkında uygulanır. 1750 sayılı Üniversiteler Kanununda da, öğretim üyeleri ve memurlar için muhakeme kuralları konmuştur (m. 65).

Noterler için de özel hükümler bulunmaktadır.

5) Bu konuda özellikle bkz. Uğur MUMCU, Türk Hukukunda Memurların Yargılanması, AHFD, c. XXVIII, sy. 1-4; Çetin ÖZEK, Türk Hukukunda Memurların Muhakemesi, İHFD, C. XXVI, sy. 1-4.

Disiplin cezalarına gelince, bunlar, kamu hizmetlerinin gerektirdiği önem ve doğrultuda yürütülmesi için, memurlar üzerinde islâh, uyarma, bazan da tasfiye amacıyla konan belirli önlemlerdir.

Disipline uymayan eylemler, ya idarenin kurallarına uymamak ve uygun olmayan davranışlarda bulunmak, ya da yetersiz ve verimsiz çalışmaktır.

Disiplini bozan eylem ve işlemler, her zaman suç da değildir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 124. maddesi, disiplinin tanımını yapmamış; disiplin cezasının amacı ve bu cezayı gerektiren durumları genel olarak saymakla yetinmiştir yalnızca.

Bu Kanuna göre, «kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacıyla kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin yapılmasını emrettiği ödevleri yerine getirmemek, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmamak ve yasakladığı işleri yapmak», disiplin cezasını gerektiren davranışlardır.

657 sayılı Kanun, disiplin cezalarını, önleyici, yasaklayıcı ve ceza niteliğinde olmak üzere üç gurupta topluyor. Bunlar uyarma, kınama, kısa süreli durdurma, uzun süreli durdurma, geçici olarak görevden çıkarma, son olarak da, devlet memurluğundan çıkarmadır.

Kanun, ayrıca disiplin cezası vermeye yetkili makam ve kurullar ile ceza vermekte izlenecek yolu da gösteriyor. Bu yolla ilgili olarak, Anayasa da, 118. maddesinde, «savunma hakkı»nı güvenceye bağlıyor. Ayrıca, disiplin kararlarının yargı denetimi dışında bırakılamayacağını söylüyor.

Memur disiplini konusunda ayrıntılı sayılabilecek bu hükmün Anayasaya geçmiş olması, geçmişte karşılaşılan olaylarla açıklanabilir.

Bütün bunların ayrıntılarına burada girecek değiliz[6]. Şu noktaya değinmek istiyoruz yalnız:

---

6) Bu konuda özellikle bkz. Esin ÖRÜCÜ, Disiplin Cezaları, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu Sistemi, İHFD, c. XXXII, sy. 2-4.

Disiplin cezalarının memurlara hangi hallerde uygulanacağının kanunlarda tek tek gösterilmesinin zorunlu olup olmadığı sorunu ortaya çıkmıştır. Karşıt iki görüş ileri sürülmüştür bu konuda: Bir görüş, bu konunun kanunda açıkça belirlenmesini, yoksa idarenin keyfiliğine kayıp farklı uygulamalara gidebileceğini savunurken; tersi görüş, bütün disiplin aykırılıklarının kanunlarda yalnızca genel çizgileriyle verilmesinin, bunlar arasındaki nedensellik bağının kurulması görevinin idareye bırakılmasının daha doğru olduğunu savunmaktadır. Bu düzenlemeyle, idarenin bir yandan yargı denetimi, öte yandan disiplin cezalarının verilmesinde kurulacak kademeli bir yetki düzeniyle keyfiliğe kaymasının önlenebileceği öne sürülmektedir.

Bizde önce, 788 sayılı Kanunla, ilk görüş benimsenmiş, daha sonra, 657 sayılı Kanunla ikinci görüş kabul edilmiştir. Ancak, bu Kanunun 125. maddesi bir süre sonra değiştirilmiş ve bu değişiklikle, hangi eylem ve durumlarda hangi cezaların verileceğinin bir tüzük ile düzenlenmesi öngörülmüştür; giderek, bu da yeterli bulunmamış, sözkonusu madde, 2 sayılı Kanun hükmündeki kararname ile yeniden değiştirilerek disiplin cezasını gerektiren eylem ve durumlar birer birer sayılarak saptanmış ve böylece birinci görüşe dönülmüştür.

Disiplin cezalarının kaynağı hiyerarşik güç olduğuna göre, memurun üstüne bu konuda yetki verilmesi gerekir. Ayrıntılı disiplin kuralları yerine, idarî ahlâkın gelişmesine ve yerleşmesine çalışmak daha uygun olurdu kanımca.

III

KANUNSUZ EMİR

Anayasa, 125. maddesinin 1. fıkrasında şöyle diyor:

«Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz.»

1965 tarihli Devlet Memurları Kanunu da aynı hükmü yine-

liyor (m. 11).

Emir, «hukuka aykırı» da olsa, «suç» değilse, emri yerine getiren için sorun yok. Ancak, yine Anayasaya göre, «konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz» (m. 125/2)[7]. Doğaldır ki, emri veren de, suç ortaklığı kurallarına göre sorumlu olacaktır.

Ancak, kanunlarımıza göre, hizmetin niteliği gereği, istisna olarak, konusu suç sayılsa da, bazı durumlarda emir yerine getirilir. Ve emri yerine getiren sorumlu olmaz.

Örneğin, askerî hizmetler, polis hizmetleri böyle istisnaî durumlara giriyor[8].

Anayasanın 125. maddesinin son fıkrası, bu istisnaları belirtiyor.

IV

MEMURLARIN ÖRGÜTLENME HAKKI

Türkiye'de, özgürlük mücadelesinin başladığı günlerden bu yana, tam olarak bir türlü gerçekleşemeyen özgürlüklerden biri, sendika hakkı ve özgürlüğüdür.

Bu hak ve özgürlük, Cumhuriyet döneminde, önce 1947 yılında, yalnız İş Kanunu'ndaki işçi tanımı içine girenlere, grev hakkını yasaklayarak, sınırlı bir ölçüde tanınır. Böylece, 1960'lara gelinir. 1947-1960 yılları arasında, kamu hizmeti görenlerin, başta memurların sendika hakkını savunmak bile bir suç sayılmıştır. Oysa, savaş sırasında ve sonrasında yaşanan enflasyonların ve devalüasyonların büyük yükü işçilerin, memurların, emeklilerin ve öteki dar gelirlilerin zayıf omuzlarına binmiştir. Bu durum, hiç kuşkusuz, içerikten yoksun ve parlamentosunda sınıflı bir toplumun bütün sınıflarının temsil edilmediği biçimsel bir demokrasi anlayışının ürünüdür başta.

1961 Anayasası, temel hak ve özgürlüklere geniş yer verirken, memurlara da sendika hakkı tanıdı. Ne var ki, 1965 yılında çıkarılan -son derece kısıtlayıcı- «Devlet Personeli Sendikaları

7) Devlet Memurları Kanunu da aynı kuralı yineliyor (m. 11/3).

8) Bkz. Askerî Ceza Kanunu, m. 42/2; Polis Vazife ve Selâhiyetleri Kanunu, m. 2/son fıkra.

Kanunu», memurlara pek bir şey sağlamadı. Derken, 1971 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri sırasında, işçi niteliğinde olmayan kamu hizmeti görevlilerinin sendikal haklarına da el atılarak, memurların sendika kurma hakları ellerinden alındı.

Bütün bunlara karşın, 1971 Anayasa değişikliğinden sonra, devlet memurlarının örgütlenme haklarının hukuksal dayanağı ve hukuksal niteliği nedir? 1961 metninin yaktiyle tanımış olduğu hak ne ölçüde geri alınmıştır[9]?

Getirilen değişiklikleri ayrıntılarıyla görelim önce.

1961 Anayasasının 46. maddesinin 1. fıkrası sendika kurma hakkını **«çalışanlar»**a tanımıştır. İşçiler kadar, memurlar da girmekteydi bu terimin kapsamına. Nitekim maddenin 2. fıkrası da, «İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir» derken, bunu açıkça belirtmişti. 1488 sayılı Kanunla yapılan anayasa değişikliği ise, «çalışanlar» deyiminin yerine **«işçiler»**i getirdi. Ayrıca, sözü geçen 2. fıkrayı da kaldırdı. Öte yandan, 119. maddeye eklenen yeni hükümlerle, memurların sendikalara üye olamayacakları bildirildi. Nihayet, daha önce kurulmuş olan memur sendikalarının da faaliyetlerinin son bulacağı açıklandı (Geçici m. 16/1).

Ne var ki, 119. maddenin sonuna eklenen yeni fıkra da şöyle der: «İşçi niteliği taşımayan kamu hizmetlilerinin meslekî menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacını güden kuruluşların bağlı olacakları hükümler kanunla düzenlenir». Bu özel kanunun da, Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesinden başlayarak altı ay içerisinde çıkarılması buyurulmuşsa da (Geçici m. 16/2), bugüne değin bunun gereği yapılmamıştır.

MEMUR ÖRGÜTLENMESİNİN ANAYASAL ÇERÇEVESİ

Bugün de memurların örgütlenme hakkı, Anayasanın yukarıda anılan 119. maddesinin açıkça tanıdığı anayasal bir haktır. Bu hak, dernek kurma hakkı ile (m. 29), sendika kurma

9) Bu konuda özellikle bkz. Bülent TANÖR, Bugün Memurların Örgütlenme Hakkı Ne Durumdadır? Yargı 1978, sy. 23, s. 5-8. Ayrıca Rona SEROZAN, Memurların Sendikal Örgütlenme Hakkı, Yargı 1978. sy. 24, s. 9-11.

haklarından ayrı olarak, özel bir biçimde düzenlenmiştir. Memurların örgütlenme hakkının anayasanın «Temel Haklar ve Ödevler» bölümünde yer almamış olması bir şey değiştirmez. Çünkü, bu bölüm dışında kalan bazı maddelerde de hak ya da özgürlük biçiminde kurallara rastlanır. Memur teminatı (m. 118), üniversite öğretim üye ve yardımcılarının özerklikten doğan meslekî güvence hakları ve serbestçe araştırma ve yayında bulunabilme özgürlükleri (m. 120/3, 4), memurların tüzük, kanun ve Anayasaya aykırı emirleri yerine getirmeme hak ve ödevleri (m. 125), vatandaşların yargı yoluna başvurma haklarının özel bir türü olan, anayasaya aykırılık itirazında bulunabilme hakları (m. 151) gibi...

Görülüyor ki, memurların örgütlenme hakkı kaynağını doğrudan doğruya Anayasadan almaktadır. Memurlar yukarıda sözü edilen özel kanun çıkarılmamış da olsa, salt Anayasa kuralına dayanarak bu haklarını kullanabilirler. Çünkü örgütlenme hakları ya da özgürlükleri, bir kanuna ya da idarî işleme gerek kalmaksızın kendiliklerinden ve doğrudan uygulanabilecek türdendirler[10].

Bu durumda, Anayasa değişikliğiyle geri alınan ne olmuştur?

İlk bakışta görülen, memurların, artık «sendika» adını taşıyan ve sendikalarla ilgili yasal kurallara bağlı tutulacak kuruluşlar oluşturamayacaklarıdır. Anayasa değişikliğiyle, memurların sendika kurabilmeleri bir anayasal hak olmaktan çıkarılmıştır. Daha önce kurulmuş olan memur sendikalarının faaliyetlerinin son bulacağı (Geçici m. 16/1) ve bundan böyle de memurların sendikalara üye olamayacaklarını bildiren (m. 119/1) yeni kuralları başka türlü anlamaya olanak yoktur. Bunlar varoldukça, memurlar anayasadan doğan sendikal örgütlenme haklarının bulunduğunu ileri süremezler.

Anayasa değişikliğiyle doğan farklı durum budur.

Bu nedenle, zaten 1971'den önce grev ve toplu sözleşme yetkilerinden yoksun tutulan memur sendikalarının bugün ortadan kaldırılmış olması sonucu, Anayasanın öngördüğü «memur kuruluşları», sendikalardan çok derneklere yakın düşen bir

10) Bu konuda bkz. Bülent TANÖR, Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, İst. 1978, s. 232 vd.

hukuksal konuma sokulmuş sayılmalıdır.

Ancak, iki önemli sorunla karşı karşıyayız burada.

Yeni 119. maddenin öngördüğü «memur kuruluşları», her konuda derneklerle ilgili Anayasa ve kanun kurallarına mı bağlı sayılacaklardır?

Kanımızca, bu soruya olumlu yanıt verilemez; memur kuruluşlarının her konuda derneklerle ilgili kurallara bağlı kalacakları söylenemez. Sorunu, Anayasanın dernek kurma hakkı (m. 29), sendika kurma hakkı (m. 46) ve memur kuruluşları oluşturabilme hakkı (m. 119) ile ilgili kuralları arasındaki bağlar açısından ele almak gerekir.

1971 değişikliğinden sonra bile, anayasanın dernekler ile sendikalar için öngördüğü statüler arasında büyük benzerlikler göze çarpar. Anayasanın değişik 29 ve 46. maddelerinde düzenlenen örgütlenme hakları **«ortak kurallara»** bağlanmışlardır. Bu maddelerde öngörülen örgütler, yani dernekler ve sendikalar: (1) serbestçe ve izin alma koşulu olmaksızın kurulabilirler; (2) bunlara üye olma ya da üyelikten ayrılma serbesttir; (3) bu hakların kullanılışında uygulanacak biçim ve usuller kanunla düzenlenir; (4) kanun, devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, millî güvenliğin, kamu düzeninin ve genel ahlâkın korunması amacıyla sınırlar koyabilir. Bu iki hak arasında, hukuksal rejim bakımından Anayasanın öngörmesinde, istisnaî durumlarda mülkî âmirlerin de yetkili kılınabilmesinden ibarettir.

Bu istisnaî yetkinin sendikalar için öngörülmemiş olmasının anlamı nedir?

Anayasanın nesnel anlam ve mantığından yola çıkılarak bu soruya verilebilecek yanıt, herhalde, sendikaların demokratik rejimin işleyişi ve sosyal hakların gerçekleşmesi açısından taşıdıkları olağanüstü öneme işaret etmek olmalıdır. 1971 değişikliğine rağmen, sendikal özgürlüklerin, yine de dernek kurma hakkına oranla daha güvenceli bir durumdan yararlanması, ancak, sendikaların milyonlarca işçinin en yaşamsal yararları bakımından oynadıkları önemli rolle açıklanabilir.

Aynı önemli rol, memur kuruluşları için de geçerlidir. Anayasanın değişik 119. maddesinin son fıkrası, bu kuruluşların «kamu hizmetlilerinin **meslekî menfaatlerini** korumak ve geliştirmek amacı»yla öngörülmüş olduklarını bildirmektedir. Meslekî,

iktisadî ve sosyal menfaatlerin korunması noktası ise, işçiler ile işçi sayılmayan kamu hizmetlilerinin örgütlenme haklarının ortak yönü ve özüdür. Dolayısıyla, işçilerin sendikal hakkı nasıl bir sosyal haksa, memurların «meslekî menfaatlerini korumak ve geliştirmek» için çeşitli kuruluşlar oluşturabilme hakları da o derece sosyal nitelikli bir haktır ve eşdeğerdedir. Bu yüzden, memur kuruluşlarının da, adları sendika olmasa, bütün konularda sendikalarla ilgili kanunlara bağlı olmasalar bile, en azından anayasal güvenceler açısından derneklerle ilgili kurallara değil, sendikalarla ilgili ve daha güvenceli kurallara bağlı sayılmaları gerekir. Anayasamızın, sıradan derneklerle, sosyal hak niteliğindeki meslekî örgütlenmeler arasındaki gözettiği fark bunu gerektirir. Yoksa, Anayasanın memur kuruluşuyla işçi sendikaları arasında, bunların işlevleri bakımından kurduğu koşutluk hiçbir anlam taşımayacak, «meslekî menfaatlerini korumak ve geliştirmek» deyimi boş bir sözden ibaret kalacaktır.

Bu «meslekî menfaat» kavramının özel önemine dikkati çeken Profesör M. Aksoy da, memurların kuracakları örgütler yalnız «dernek» niteliğinde sayılıp, salt derneklerin uyacakları kurallarla bağlı kalacak idiyseler, ayrıca 119. maddedeki özel kurallara gerek kalmazdı, ya da bu maddede, Anayasanın 29. maddesine yapılmış bir yollama yer almak gerekirdi, diyor. Bunlar olmadığı içindir ki, 119. maddede memurlara tanınan örgütlenme hakkı, bu tür örgütlerin **«olağan dernekler»** gibi görülmelerine engeldir. Bu nedenle, memur kuruluşları, «gecikmede sakınca bulunan hallerde» idarî bir kararla faaliyetten alıkonamazlar. Bu, idareye, yalnız 29. maddeyle ilgili olarak, bu madde kapsamına giren dernekler için tanınmış olan bir yetkidir. Olağan dernekler dışında kalan örgütlenmeler için (m. 46, 119) böyle bir istisna öngörülmediğinden, bu guruplara giren örgütlerin idarî kararlarla faaliyetten alıkonabilmeleri de düşünülemez. Öyle görülüyor ki, 12 Mart'ın antidemokratik güçleri, memur örgütlenmesini de, mutlak yargısal güvence sisteminden kopardıkları derneklerle aynı düzeye indirmek istemişler, ama bunu tam olarak başaramamışlardır. Onlar, o günün koşullarında bile bir direnmeyle karşılaştıklarından, âdeta «ortalama bir çözüm»e başeğmişlerdir[11].

11) Muammer AKSOY, «Vali Kapatamaz», Cumhuriyet, 15 Şubat 1977.

Bu sonuç, ilk bakışta şaşırtıcı gibi görünmesine karşın, Anayasamızın ve demokratik düzenin gereklerine uygun düşen tek yorum yoludur. Çünkü, Anayasanın 29. maddesine bağlı tutulabilen sıradan bir derneğin, örneğin bir «kanarya sevenler derneği»nin, demokratik ve sosyal rejimin işlemesi bakımından yaşamsal önemi olan bir memur derneğiyle aynı rejime bağlı sayılması düşünülemez. 29. madde kapsamına giren derneklerle ilgili olarak 1971 Anayasa değişikliğiyle idareye tanınan «faaliyetten alıkoyabilme» yetkisi ne kadar antidemokratik ve bu hakkın özünü zedeleyici nitelikteyse, böylesine bir yetkinin memur kuruluşları açısından da, geçerli olabileceğini savunmak, aynı ölçüde, hattâ demokratik ve sosyal hukuk düzeni bakımından çok daha sakıncalı bir görüş olur.

BUGÜN MEMURLARA SENDİKA KURMA HAKKI TANINABİLİR Mİ?

1971 Anayasa değişiklikleriyle, memurların sendika kurabilme hakkının bir anayasal hak olmaktan çıkarıldığını söyledik. Acaba, bu değişik hükümlere karşın, kanun yoluyla memurlara sendika kurabilme hakkı tanınabilir mi? Böyle bir kanun anayasaya aykırı düşer mi?

Anayasa Mahkemesi eski Başkanlarından Muhittin Taylan'a göre, kamu hizmeti görevlilerinin sendika kurabilme hakları Anayasadan çıkarılmış olmakla beraber, bu konuda yasaklayıcı bir kural da konmuş değildir. 119. maddenin ilk fıkrasının memurların sendikalara üye olmasını yasaklayan kuralı, memurların «kendi kuruluşları dışındaki sendikalara» üye olamayacakları anlamına gelir. Bu nedenle, bir özgürlüğün kullanılmasını açıkça yasaklayıcı bir Anayasa kuralının bulunmaması, kanun yoluyla memurların sendikal haklara ve grev ve toplu sözleşme hakkına kavuşturulabilmelerini mümkün kılar. Bu hak ve özgürlükleri getiren bir kanun da Anayasaya aykırı düşmez[12].

Biz de, sonuç olarak aynı görüşü benimsiyoruz ama, yukarıdaki gerekçeleri yeterince inandırıcı bulamıyoruz. Çünkü, gerek 119. maddenin ilk fıkrasının memurların sendikal özgürlüğünü kaldırdığı ve bu alanda bir yasak getirdiği, gerekse Geçici 16.

12) Muhittin TAYLAN, Memur Sendikaları, Cumhuriyet 13 Mart 1977.

maddenin ilk fıkrasının var olan memur sendikalarının tasfiyesini öngördüğü açıktır. Ama, öyle de olsa, bu haklar kanun yoluyla tanınabilir ve böyle bir kanun da Anayasaya aykırı düşmez. Çünkü, Batılı anlayış içerisinde, Anayasalar hak ve özgürlüklerin en azını gösteren ve hukuk güvencesine bağlayan belgelerdir. Yasama organı bu düzeyin altına düşmemek zorundadır ama, daha çok özgürlük getirmek istiyorsa Anayasaya ters düşmüş sayılamaz. Hattâ, anayasanın yasakladığı bir özgürlüğü bile yasama organı tanıyabilir. Böyle bir kanun Anayasaya aykırı sayılamaz; yeter ki bu tanıma, Anayasanın başka kural ve ilkeleriyle çelişmesin, başkalarının Anayasayla tanınan haklarının da özüne dokunmasın. Örneğin, lokavt konusunda susan Anayasamıza karşın, yasamanın lokavtı bir kanunsal hak olarak tanımış olması; Anayasanın sosyal devlet, sosyal adalet ve tam çalışma (istihdam) ilkelerine aykırı, ve yine bir anayasal hak olan grev hakkının özüne dokunucu nitelikte bir işlemdir. Bu nedenle, lokavtın bir yasal hak olarak tanınması Anayasaya ters düşmüştür.

Memurların sendikal haklarının ise, Anayasaya karşın kanunla tanınması, Anayasaya aykırı sonuç yaratıcı bir işlem olmaz. Tam tersine, memurların sendika kurabilme, grev ve toplu sözleşme yapabilme haklarıyla donatılmaları, demokratik ve sosyal bir Anayasa rejiminin gereklerine uygun düşen bir sonuç olur.

Özetlemek gerekirse, bugünkü durumda memurların sendika kurabilme konusunda bir anayasal hakları yoksa da, bu hakkı tanıyan bir kanun Anayasaya aykırı düşmeyecektir.

KAYNAKLAR

AKSOY, Muammer, Vali Kapatamaz, Cumhuriyet, 15 Şubat 1977.

MUMCU, Uğur, Türk Hukukunda Memurların Yargılanması, AHFD, c. XXVIII, sy. 1-4.

ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları, cilt II, İst. 1966.

ÖRÜCÜ, Esin, Disiplin Cezaları, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Sistemi, İHFD, c. XXXII, sy. 2-4.

ÖZEK, Çetin, Türk Hukukunda Memurların Muhakemesi,

İHFD, c. XXVI, sy. 1-4.
SEROZAN, Rona, Memurların Sendikal Örgütlenme Hakkı, Yargı, 1978, sy. 24.
SOYSAL, Mümtaz, Bürokrasi Boşlukları, Milliyet, 2 Mayıs 1981.
TALAS, Cahit, Memur ve Emekli Nasıl Kurtulur?, Milliyet, 20 Şubat 1980.
TANÖR, Bülent, Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, İst. 1978.
TANÖR, Bülent, Bugün Memurların Örgütlenme Hakkı Ne Durumdadır?, Yargı, 1978, sy. 23.
TAYLAN, Muhittin, Memur Sendikaları, Cumhuriyet, 13 Mart 1977.
TOSUN, Öztekin, Suç Hukuku Elkitabı, İst. 1979.

BÖLÜM IV

OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM USULLERİ

Anayasa, olağan durumlarla olağanüstü durumları birbirinden ayırmış ve, bu sonuncuları, **«olağanüstü yönetim usulleri»** adıyla 123. ve 124. maddelerde düzenlemiştir.

123. madde «olağanüstü haller»i, 125. madde ise «sıkıyönetim»i düzenliyor.

I

OLAĞANÜSTÜ HALLER

Önce nedir olağanüstü haller?

Olağanüstü haller[1], genel olarak «kanun koyucunun önceden kestiremeyeceği» olaylardır. Örneğin, ağır iktisadî bunalımlar ve genel âfetler böyledir. Bunun gibi başkaldırmalar, giderek yurdun tümünü tehlikeye sokabilecek savaş hali, olağanüstü hallere girer.

Olağanüstü haller, istisnaî bir rejime yolaçar; ama, Anayasa ve Anayasaya dayanan kanunlarla kabul edilen ve düzenlenen istisnaî bir rejimdir bu.

Bir hukuk devleti için de başka türlüsü düşünülemez.

Anayasa, 123. maddesinde, olağanüstü haller içinde özel bir noktaya değiniyor; 1234. madde ile de, olağanüstü hallerden biri olan bir başka rejimi, «sıkıyönetim»i düzenliyor.

Gerçekten Anayasa, 123. maddesinde, «olağanüstü hallerde vatandaşlar için konulabilecek para, mal ve çalışma yükümleri ile bu hallerin ilânı, yürütülmesi ve kaldırılması ile ilgili usuller kanunla düzenlenir» diyor.

1) Bu konuda bkz. Bülent DAVER, Fevkalâde Hal Rejimleri, Ank. 1961.

Maddenin sözkonusu ettiği kanun, bugüne değin çıkarılmamış ise de, üzerinde durduğu konu şu: Bu madde, görüldüğü gibi, yurttaşların kişi dokunulmazlığı, seyahat ve yerleşme, düşünce ve inanç, bilim ve sanat, basın, toplantı, dernek kurma vb. gibi temel hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmasına ya da durdurulmasına olanak tanımamakta, yalnız ve yalnız **«para, mal ve çalışma yükümleri»** getirebileceğini belirtmektedir[2].

Sözü edilen yükümlere örnek olarak, Türk Parasının Kıymetini Koruma ve Millî Korunma Kanunları gösterilebilir. Olağanüstü hallerden biri olan ağır iktisadî bunalım halleri için çıkarılmış kanunlardır bunlar.

Durum böyle iken, son yıllarda üzerinde ısrarla durulmuş olan, yurttaşların temel hak ve özgürlüklerini kısıtlamak ya da durdurmak, «sıkıyönetimsiz bir sıkıyönetim»i mümkün kılmak amacıyla öngörülen ve olağan yönetimle sıkıyönetim arasında bir yere oturtulmak istenen bir **«Fevkalâde Haller Kanunu»**nun Anayasanın bu maddesine dayanılarak çıkarılması olanaksızdır.

Bazı demokratik ülkelerde sıkıyönetim ilân edilmeksizin temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanması ya da durdurulmasına olanak tanıyan olağanüstü hal rejimlerinin kabul edildiği, bu nedenle bizde de böyle bir rejimin demokrasiye ve Anayasaya ters düşmeyeceğini savunanlar olabilir, olmuştur da. Bu düşüncede olanlara karşı verilecek yanıt, o ülkelerin anayasalarında böyle bir rejime olanak tanıyan açık hükümlerin bulunduğudur. Gerçekten, 1949 tarihli Federal Alman Anayasasının 18. ve 1948 tarihli İtalyan Anayasasının 11. maddelerinde bu konuda açık hükümler yer almaktadır. Ne var ki, bu hükümler, yalnızca faşizmin tekrar dirilmesini engellemek amacıyla kabul edilmişlerdir. Bizde düşünüldüğü gibi, demokratik hak ve özgürlükleri ortadan kaldırmak amacıyla değil yoksa...

---

2) Maddenin Anayasa Komisyonu'nca düzenlenen biçiminde, «olağanüstü haller» yerine, «iktisadî buhran ve genel âfetlerin doğurduğu olağanüstü haller»den söz ediliyordu. Kurucu Meclis, «iktisadî buhran ve genel âfetler» dışındaki olağanüstü öteki halleri kapsamak üzere «olağanüstü haller» deyimini kullanmakla yetindi.

II

SIKIYÖNETİM

Sıkıyönetim, Anayasanın 124. maddesine göre, belli nedenlere dayanarak, Bakanlar Kurulunca ilân edilen, TBMM'nce onanması gerekli ve kamu özgürlüklerine ağır kayıtlamalar getiren, bir olağanüstü hal rejimidir.

«Sıkıyönetim rejimi» denir buna[3].

Sıkıyönetimin ortaya çıkardığı hayli önemli hukuksal sorunlar vardır.

Ve bir hukuk devleti için önemli sorunlardır bunlar.

TARİHÇE

Türk hukukunda sıkıyönetim, ilk kez 1876 Kanunu Esasisi ile kabul edilmiş ve düzenlenmiştir.

Kanunu Esasî'nin 113. maddesi şöyle diyordu: «Mülkün bir cihetinde ihtilâl zuhur edeceğini müeyyid asar ve emarat görüldüğü halde hükümeti seniyenin o mahalle mahsus olmak üzere muvakkaten idarei örfiye ilânına hakkı vardır. İdareî örfiye, kavanin ve nizamatı mülkiyenin muvakkaten tatilinden ibaret olup idareî örfiye tahdında bulunan mahallin sureti idaresi nizamatı mahsus ile tayin olunacaktır.»

Bu hükme göre, 24 Ramazan 1294 tarihli «İdareî Örfiye Kararnamesi» çıkarılır.

Bu kararnameye göre, örfi idare halinde, «hükümeti mülkiyenin haiz olduğu vezaif» hükümeti askeriyeye geçecektir.

Özetlemek gerekirse, 1876 Kanunu Esasîsi'nin sisteminde, sıkıyönetim, hukuksal ve kanunsal bir rejim olmaktan çok, idarenin hukuk dışına çıkmasını sağlayan bir yönetim biçimi olarak görünmektedir[4].

1924 Anayasası, sıkıyönetimi, 86. maddesi ile düzenliyor ve şöyle tanımlıyordu: «İdareî örfiye, şahıs ve ikametgâh masuniyetlerinin, matbuat, müraselât, cemiyet, şirket hürriyetlerinin

3) Bu konuda temel eser olarak bkz. Pertev BİLGEN, 1961 Anayasasına Göre Sıkıyönetim, İst. 1976.

4) Ayrıca bkz. Naci ŞENSOY, Osmanlı İmparatorluğunun Sıkıyönetime Müteallik Mevzuatı Üzerine Sentetik Bir Deneme, İHFM, c. XIII, sy. 1, s. 95-114.

takyit veya taliki demektir.»

Çoğu Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalma sıkıyönetim mevzuatı, daha sonra 22 Mayıs 1940 tarih ve 3832 sayılı İrfi İdare Kanunu ile ortadan kaldırılarak tek bir metin haline getirilir[5].

Bu kanun, 1961 Anayasasından sonra da yürürlükte kalmış, 13 Mayıs 1971 tarihli ve 1402 sayılı Kanunla ortadan kaldırılmıştır. Daha sonra, 1971 değişiklikleri arasında, Anayasanın 124. maddesi de değiştirilerek bugünkü biçimini almıştır.

SIKIYÖNETİM İLÂNI NEDENLERİ

Anayasanın 124. maddesine göre, sıkıyönetim, «savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, ayaklanma olması veya vatan ve cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren veya Anayasanın tanıdığı hür demokratik düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelen yaygın şiddet hareketleri hakkında kesin belirtilerinin ortaya çıkması» nedeniyle ilân edilebilir.

Böylece, sıkıyönetim, ancak **«belli ve sayılı» koşulların gerçekleşmesi halinde** ilân edilebilecek, bunların dışında herhangi bir nedenle sıkıyönetime başvurulamayacaktır. Hukuk diliyle, sıkıyönetim nedenleri, Anayasaca «tadadî ve tahdidî»dir, yani sayısal olarak sınırlanmıştır.

Anayasa koyucusunun bu hareketi, sıkıyönetimin doğasına ve esprisine de uygun düşmektedir.

Sıkıyönetim ilânı nedenlerinden ilk üçü, 1924 Anayasasının 86. maddesi ile 1961 Anayasasının 1488 sayılı Kanunla değiştirilmeden önceki biçimlerinin aynıdır. Dördüncü neden, 1488 sayılı Kanunla Anayasaya eklenmiştir. 1876 Kanuni Esasîsinde, yalnız, «mülkün bir cihetinde ihtilâl zuhur edeceğini müeyyid asar ve emarat» sıkıyönetimin nedeni idi; Fransa'da ise, ancak yabancı devletlerle savaş ya da silâhlı ayaklanma yakın tehlikesi,

5) Bu kanunun sistemi hakkında karşılaştırılmalı bir inceleme için özellikle bkz. Ragıp SARICA, Fransa'da ve Türkiye'de Örfi İdare Rejimi, İBD, 1941, s. 81-100.

sıkıyönetim ilânına neden olabiliyor[6].

– Anayasanın 124. maddesinde belirtilen **«savaş hali»** ve **«savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi»**, sıkıyönetim ilânı nedenleri olarak, pek hukuksal sorun çıkaracak nitelikte değildir[7].

– 124. maddede sayılan öteki sıkıyönetim ilânı nedenlerine gelince... Olaylar ve eylemler, salt bir kamu düzeni ihlâli derecesinde kaldığı takdirde, ne denli olağanüstü, ani ve büyük olurlarsa olsunlar, sıkıyönetime yol açmayıp, normal kolluk güçlerince giderilirler.

Ancak, 124. maddede sayılan olaylar ve eylemler sonucu ortaya çıkan durum, salt bir kamu düzeninin bozulmasından ibaret değildir: Bu eylemler, fazla olarak, yurt ve cumhuriyet, ülke ve millet bütünlüğü, Anayasanın tanıdığı özgür demokratik düzen ya da temel hak ve özgürlükler, kısaca anayasal düzeni, giderek devleti hedef almakta, belli bir **«siyasal amaç»**a ulaşmayı plânlamaktadırlar.

Gerçekten, bu eylemlerin, meşruiyeti kabul edilemeyecek yollarla anayasal düzeni değiştirmek, ülke ve milleti bölmek, hattâ ülke üzerinde birden fazla egemenlik kurmak gibi «siyasal» amaçları vardır.

Kısacası, «millî güvenliği» tehlikeye düşüren eylemlerdir bunlar.

Yalnız, sıkıyönetim ilân edilebilmesi için, sayılan eylemler içinde bazılarının, Anayasanın 124. maddesinde anılan kurumları hedef almaları ve siyasal amaç gütmeleri yeterli olmayıp, aynı zamanda **belli bir yaygınlık, şiddet ve güç»** kazanmaları, ya da bu dereceye ulaşacakları hakkında kesin belirtilerin ortaya çıkması da gereklidir.

Olayların ve eylemlerin bu nitelikleri kazandığını kim saptayacak ve değerlendirecektir?

Bu saptama ve değerlendirme, önce Bakanlar Kurulu, sonra da TBMM Birleşik Toplantısınca yapılacaktır.

---

6) 3 Nisan 1878 tarihli Kanun, m. 1. - Fransa'da bir de **«état d'urgence»** vardır ki, kamu düzeninin olağanüstü bozulması yakın tehlikesi, ya da niteliği ya da ağırlığı bakımından «calamité publique» (genel âfet) sayılacak olayların ortaya çıkması halinde ilân edilebilir.

7) Bazı sorunlar için bkz. Pertev BİLGEN, a.g.e., s. 67 vd.

SIKIYÖNETİM İLÂNINA YETKİLİ ORGANLAR

1876 Kanunu Esasîsinin 113, 1924 Anayasasının 86. maddelerinde olduğu gibi, 1961 Anayasasının 124. maddesine göre de, sıkıyönetim, **Bakanlar Kurulunca** ilân edilir.

Yabancı mevzuatta, örneğin Fransız, Federal Alman ve İtalyan Anayasalarında da böyledir[7a].

Bakanlar Kurulu, sıkıyönetimi, yurdun bir ya da birden fazla bölgesinde, ya da tüm yurt düzeyinde ilâna yetkilidir.

Süresi iki ayı aşmamak üzere yapar bunu.

Ve hemen TBMM'nin onamasına sunar.

Meclisler toplanık değillerse hemen toplantıya çağrılır.

«Bakanlar Kurulunca ilân edilen sıkıyönetim, TBMM'nce **«onaylamak»** gerekir. Sıkıyönetim süresinin –her defasında iki ayı aşmamak üzere– uzatılması, kısaltılması ve sıkıyönetimin kaldırılmasına da TBMM karar verir.

TBMM, **«birleşik toplantı»** halinde verir bütün bu kararları[8].

Böylece, sıkıyönetim konusunda yetkili kamu otoriteleri, Anayasaca belirlenmiştir. Başka hiçbir organ, makam ya da kurul, sıkıyönetim ilân edemez, onaylayamaz, süresini uzatıp kısaltamaz, ya da sıkıyönetimi kaldıramaz.

SIKIYÖNETİM İLÂNINA İLİŞKİN İŞLEMLERİN HUKUKSAL NİTELİĞİ

Sıkıyönetim ilânında, biri Bakanlar Kurulunun, öteki TBMM'nin olmak üzere, iki karar vardır.

Biri **«ilân»**, öteki **«onama»** olmak üzere iki karar.

Nedir bunların hukuksal niteliği?

– Bakanlar Kurulunun sıkıyönetim ilânı; kolluk görev ve yetkilerinin askerî makamlara geçmesi, kamu özgürlüklerinin kayıtlanması ve durdurulması, bazı suçların kurulacak askerî mahkemelerde yargılanması sonuçlarını doğurur.

7a) Fransa'da 3 Nisan 1878 tarihli Kanuna göre, sıkıyönetimi parlamento bir kanunla ilân ediyordu. Bakanlar Kurulunun, parlamentonun toplantı halinde olmaması ya da feshedilmiş bulunması halinde, sıkıyönetim ilânı yetkisi vardır.

8) Birleşik Toplantının sıkıyönetimle ilgili gündemini TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü 26. maddesinde ayrıca düzenliyor.

İlân işlemi, bu anlamda olmak üzere bir «şart işlem»dir.

– Bakanlar Kurulu kararını onaylayan TBMM kararının niteliği konusunda ise, çeşitli görüşler var: Örneğin, bir görüş, parlamentonun işlemine, bir çeşit idarî vesayet denetimi olarak bakıyor[9]; bir başka görüşe göre, Anayasa, «onay» kelimesini kullanmış olsa da, sıkıyönetim rejiminin hukuksal dayanağı, kurucu işlemi TBMM Birleşik Toplantısı işlemidir[10]. Bir başka görüşe göre de, Bakanlar Kurulunun sıkıyönetim ilânı işlemi, TBMM kararı içinde eriyip kaybolmakta, bir idarî işlem yasama işlemine dönüşmektedir.

Ve bu dönüşme ile yetkinleşmektedir sıkıyönetim ilânı[11].

Bu son görüşü Danıştay da paylaşıyor[12].

Anayasa Mahkemesi'ne göre de, Bakanlar Kurulunun sıkıyönetim ilânı işleminin konusu, yürürlükte bulunan, ancak uygulanmayan Sıkıyönetim Kanunu'nu uygulanabilir kanunlar statüsüne sokmaktır. TBMM kararının konusu ise, Bakanlar Kurulu kararının uygulanmasının devamını sağlamaktır[13].

Her iki işlem de, bu anlamda olmak üzere birer «şart işlem»dir.

Bakanlar Kurulunun sıkıyönetim ilânına ilişkin işlemi, başta temel hak ve özgürlükler için doğuracağı sonuçlar gözönünde tutularak, ayrıca halkın temsilcilerinden oluşan TBMM'nin –zorunlu bir siyasal denetimi demek olan– «onama»sına tâbi tutulmakta. Yasama organının bu işlemi, alınır alınmaz uygulanmaya başlayan sıkıyönetim kararından ayrı ve farklı bir irade olup, yalnızca olağanüstü rejimin yürürlüğünün engellenmemesi sonucunu doğurmakta, ona yeni hiçbir şey eklememektedir kanımca[14].

---

9) Örneğin, Profesör Sıddık Sami ONAR, konuya –hiç olmazsa– başlarda böyle yaklaşıyordu, (bkz. İdare Hukukunun Umumî Esasları, İst. 1952, s. 1080-1081).

10) Pertev BİLGEN, a.g.e., s. 37, 40.

11) Bkz. Hüseyin Nail KUBALI, Sıkıyönetim ve Yargı Kontrolü, Milliyet, 22.8.1970 - Aynı kanıda Metin KIRATLI, Koruyucu İdarî Hizmetler, Ank. 1973, s. 79.

12) DDK, E. 1970/839, K. 1970/442, kt. 3.7.1970, DD, 2, 19.

13) Anayasa Mahkemesi, E. 1970/44, K. 1970/42, kt. 17.11.1970, AMKD, cilt 8, s. 443.

14) Aynı görüşte bkz. Lütfi DURAN, Sıkıyönetim Kararı, Cumhuriyet, 13.7.1970.

Sıkıyönetim rejiminin kurucu işlemi, Bakanlar Kurulu kararıdır.

Böylece, sıkıyönetim, yasama yetkisine değil, yürütme görevine giren yönetim biçimlerinden biridir. Ve sorumluluk da, Bakanlar Kuruluna aittir doğrudan doğruya.

YARGI DENETİMİ

Sıkıyönetim ilânına ilişkin işlemler yargı denetimine tâbi midir? Tâbi ise, görevli yargı mercii hangisidir?

Bu soruların yanıtı, her iki karar, yani Bakanlar Kurulu kararı ile, TBMM'nin onama kararı için ayrı ayrı araştırılmalıdır.

– Anayasanın 114. maddesine göre, «İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açık» olduğundan, Bakanlar Kurulunun sıkıyönetim ilân kararının da, bir idarî işlem olması dolayısıyla yargı denetimine tâbi olduğunda kuşku bulunmamak gerekir[15].

Tersi, sözkonusu işlemin bir «hükümet tasarrufu» olduğu sonucuna götürür bizi. Bu tip tasarrufların ise, Türk hukukunda yeri yoktur bugün.

> Uygulamada, Bakanlar Kurulunun sıkıyönetim ilânı kararı, yalnız bir kez Danıştay önüne gelmiş ve DDK dâvayı, hükümet tasarrufu olduğu gerekçesiyle değil, Bakanlar Kurulu kararının «organik-şeklî bakımından bir idari tasarruf olarak gözükmesine rağmen», «niteliği bakımından yasal bir tasarruf olduğu», «TBMM'nce benimsenip onaylandıktan sonra bir yasa organı tasarrufu haline dönüştüğü» ve dava konusu karar bir idarî işlem olmadığı gerekçesiyle ve giderek görevsizlik nedeniyle reddetmiştir[15a].

---

15) Askerî Yargıtayın şu kararı da bu düşünceyi dile getirmektedir: «Bir suç dolayısıyla davayı gören mahkemenin, sıkıyönetimin anayasada gösterilen koşullar dışında ilân edilmiş olduğunu incelemeyeceği iddia edilemez. Bu suretle belki de kısmen de olsa yargı denetimi sağlanmış olabilir. Örneğin bazı suçlar, kalkışma mahiyetinde olmadıkça veya bu niteliği kazanmadıkça yurt içinde bu suçların çoğaldığından bahisle sıkıyönetim ilânı mümkün değildir. Anayasanın 124. maddesi buna mânidir» (As. Yar. 27.9.1971 - 336/364).

15a) Bkz. 12 sayılı dipnottaki karar.

Görüldüğü gibi, Bakanlar Kurulunun sıkıyönetim ilânı kararı, davanın konusuna ilişkin koşullar bakımından yargı denetimine elverişli bulunmakta. Ancak, davacıya ilişkin koşullar bakımından dava açma olanağının bulunduğu çok kuşkuludur; işlem, doğrudan doğruya bir kimsenin kişisel yararını ihlâl etmemektedir çünkü. Danıştay'ın davada yarar koşulu ile ilgili içtihatları da, eğer davayı görevsizlik nedeniyle reddetmeseydi, bu kez yarar koşulunun gerçekleşmemesi nedeni ile reddedeceğini düşündürür yöndedir.

Ancak, Danıştay'ın sıkıyönetim ilânı konusunda, hukuk devletini yakından ilgilendirdiğini gözönünde tutarak, davacı için yarar koşulunu geniş yorumlaması yerinde olur kanımca.

– TBMM'nin «onama» kararının yargısal denetimine gelince...

Onamanın bir «karar»la olması, ilk bakışta bir güçlük çıkarır gibidir; çünkü, Parlamento kararlarının hangilerinin Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tâbi olduğu Anayasada açıkça belirtilmiştir. Gösterilenler arasında ise, sıkıyönetim ilânının onanması kararı yok.

Ne var ki, yurttaşların temel hak ve özgürlüklerini ilgilendiren konularda, parlamentonun iradesini mutlaka «kanun yoluyla» belirtmesi, Anayasamızın temel ilkeleri arasındadır. Sıkıyönetim ilânının yurttaşların hak ve özgürlüklerini ne denli ilgilendirdiği ise açıktır. Onama yetkisinin, TBMM Birleşik Toplantısında bir karar biçiminde ortaya çıkışı, yalnızca «pratik zorunluluğa» dayanır. Ama bu yol, onama kararının, yurttaşların temel hak ve özgürlüklerini ilgilendirmesi nedeniyle bir kanun gibi etki ve sonuç doğurduğu, giderek özünde bir «kanun» olduğu gerçeğini değiştirmez. Öyle olunca da, Anayasanın kanun hakkındaki hükümlerine, giderek anayasa yargısına tâbi olmalıdır kanımca[16].

Anayasa Mahkemesi, içtihat yoluyla, nasıl İçtüzük niteliğindeki yasama meclisleri kararlarını yargı denetimi içine almış

16) Aynı görüşte bkz. Lütfi DURAN, a.g.m., Ragıp SARICA/Bülent TANÖR/Ersan İLÂL, 16 Haziran 1970 İşçi Olayları Üzerine İlân Edilen Sıkıyönetimin Hukukî Niteliği ve Ortaya Koyduğu Hukukî Sorunlar Konusunda Araştırma Yapmakla Görevlendirilen Komisyon Raporu.

bulunuyorsa, sıkıyönetim ilânı ile ilgili TBMM onama kararının da, kanun niteliğinde olduğu gerekçesiyle, dava ya da itiraza konu olabileceğini kabul edebilir, etmelidir de[17].

SIKIYÖNETİM REJİMİ

Sıkıyönetim ilânının, 1- Kolluk yetkilerinin askerî makamlara geçmesi; 2- Temel hak ve özgürlüklerin kayıtlanıp durdurulabilmesi; 3- Bazı suçların sıkıyönetim askerî mahkemelerinde yargılanması sonucu doğurduğu -oybirliğiyle- kabul edilmektedir. Sıkıyönetim ilânı ile uygulamaya başlanacak olan 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu da bu konuları düzenlemektedir.

Bütün bu konularda kural şu olmalıdır: Sıkıyönetimin amacı, devletin güvenliğine yönelmiş «belli tehlikeleri» önlemek olduğuna göre, sıkıyönetim yetkilerine ve sıkıyönetim askerî mahkemelerine tanınacak yetkiler ve verilecek görevler de yalnızca bu amaca yönelik olmalıdır.

Sıkıyönetim ilânı işleminin doğrudan doğruya konusu, yürütme organına;

- Sıkıyönetim komutanını atama ve sıkıyönetim görevlerini yürütecek örgütü kurma (SK, m. 5, 8, 9) ile;
- Askerî mahkemeleri kurma ve bunların hâkim ve savcılarını atama görevi (SK, m. 11) yüklemekten ibarettir.

Kurulup göreve başladıktan sonra, sıkıyönetim rejimi bu örgütçe uygulanmaya başlanacaktır. Bu rejimin, normal zamanlar rejiminde yaptığı değişiklikler de, yukarıda belirttiğimiz üç noktada toplanmaktadır[18].

Sıkıyönetim örgütü nasıl kuruluyor? Yetkileri nelerdir?

1. Sıkıyönetim örgütünün kurulmasında şunlar önemli:

a) Sıkıyönetim ilân edilen bölgede Sıkıyönetim Kanunu'nu uygulamak üzere, en az kolordu ya da eşiti kıta komutanlığı görevini yapmış ya da yapmakta olan bir komutan, -Genelkurmay Başkanının önerisi, Millî Savunma Bakanının inhası, Başbakanın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanının onlayacağı bir kararname ile, **Sıkıyönetim Komutanı** olarak atanır. Gerektiğinde

17) Lütfi DURAN, a.g.m.

18) Bu konuda ayrıntılar için bkz. Pertev BİLGEN, a.g.e., s. 9 vd.

komutan yardımcıları da aynı usulle atanır. Birden fazla bölgede sıkıyönetim ilân edilmişse, koordinasyon ve işbirliği Başbakanlıkça sağlanır.

Sıkıyönetim komutanı, Sıkıyönetim Kanunu ile kendisine verilen görev ve yetkilerinden dolayı, Başbakana karşı sorumludur.

Sıkıyönetim ilânı ile birlikte, Sıkıyönetim Komutanlığı Karargâhı da kurulur.

b) Sıkıyönetim ilânının yürütme organına yüklediği ikinci görev, Millî Savunma Bakanlığınca gerekli görülen yerlerde, **sıkıyönetim askerî mahkemelerinin** kurulmasıdır (SK. m. 11).

Anayasa Mahkemesi'ne göre, sıkıyönetim halinde askerî mahkemelerin görevleri, Anayasanın 138. maddesinin 3. fıkrasında öngörüldüğü ve mevcut askerî mahkemeler yanında yeniden sıkıyönetim mahkemelerinin kurulmasında pratik zorunluklar bulunduğu için, üyelerinin sıkıyönetim ilânından sonra atanması, bu mahkemelere olağanüstü mahkeme niteliği vermez. Anayasanın 32. maddesine aykırı değillerdir giderek[19].

Anayasanın 138. maddesinin 3. fıkrası, sıkıyönetim halinde yeniden askerî mahkemeler kurulmasını öngörmediği, mevcut askerî mahkemelerin kişi ve suç bakımından görev ve yetkisini düzenlediği için, Anayasa Mahkemesi'nin «pratik zorunluklar» gerekçesine katılmak güç. Görev ve yetkileri önceden belirtmiş mahkemeler oldukları için, bu mahkemeler, olağanüstü ve doğal hâkim ilkesine aykırı mahkemeler değillerdir belki. Ama, herhalde Anayasanın 138. maddesine aykırıdırlar. Bu nedenle, sıkıyönetim ile ilgili suçlar da mevcut askerî mahkemelerde yargılanmalıdır.

Fransa'da böyledir nitekim.

Ancak ne kadar ilginçtir, sıkıyönetim mahkemelerinin, sıkıyönetim son bulduktan sonra da elkoydukları işler bakımından görevlerinin sürmesini düzenleyen Kanunun 23. maddesinin Anayasa Mahkemesi'ne iptali üzerinde, Anayasaya, bu mahkemelerin görevlerinin bir defalık devamını sağlayan geçici 21. madde eklenmiş, açıkça «sıkıyönetim mahkemeleri»nden söz edilerek anayasal bir kurum haline de getirilmek istenmiştir.

19) Anayasa Mahkemesi, E. 1971/31, K. 1972/5, kt. 15-16 Şubat 1972, AMKD, c. 10, s. 155.

Anayasanın 138. maddesine göre, askerî mahkemelerin üyelerinin çoğunluğu hâkim niteliğinde olmak gerektiğinden, bu mahkemeler, iki hâkim ve bir subay üyeden kurulmaktadır[20]. Anayasa Mahkemesi, bu mahkemelerin hâkim üyelerinin hâkim güvencesine sahip olduklarına karar vermiştir. Ama, subay sınıfından olan üyelerin bağımsız ve güvenceli olduğunu söylemek mümkün mü?

Kanımca, «sicilleri» komutanların takdirine kalmış bir hâkimin güvencesi yoktur; üyeleri, son çözümlemede, hükümetçe atanan bir mahkemenin bağımsızlığından da sözedilemez[20a].

Sıkıyönetim mahkemeleri anayasallaşmış, üyeleri – bir bölümüyle – hâkim güvencesine sahip olmuş da olsa, bu mahkemelerin üye ve savcılarının sonradan atanması, bağımsızlık ve güvence bir yana, kamuoyunda bu hâkimlerin yansızlığı konusunda haklı kuşkular uyandırmaktadır. Öte yandan, bir yerde birden fazla sıkıyönetim mahkemesi kurulduğu hallerde, bazılarının, görünür hiçbir neden yokken kaldırıldıkları görülmüştür. Anayasanın Geçici 21. maddesinin sevk nedeni, yani Anayasanın, Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiş eski Sıkıyönetim Kanunu'na uydurulması konusu üzerinde de dikkatle durmak, düşünmek gerekir.

2. Sıkıyönetim Kanunu uygulayacak Komutan atanıp karargâhı kurulunca, Sıkıyönetim Kanunu'nun 2. maddesine göre:

– Genel güvenlik ve asayişe ilişkin kolluk kuvvetlerine ait görev ve yetkiler Sıkıyönetim Komutanlığına geçer;

– Kolluk kuvvetleri bütün örgütü ile sıkıyönetim komutanının emrine girer.

Bu bakımdan Fransız sistemine benziyor bizdeki sistem.

Kolluk yetki ve görevlerinin Sıkıyönetim Komutanlığına geçmesi ve kolluk örgütünün Sıkıyönetim Komutanının emrine girmesi bakımından, Sıkıyönetim Kanunu'yla eski Örfî İdare Kanunu arasında büyük farklar vardır. Eski Kanunun 2. maddesine göre, genel güvenlik ve asayişe ilişkin Bakanlar Kurulunca

20) Bu mahkemelerin hâkim sınıfından olan üyeleri, savcıları ve yardımcıları, Sıkıyönetim Kanununun 11. maddesinde belirtilen Kurulca, subay sınıfında olan üyeleri de Genelkurmay Başkanınca seçilir ve usulüne göre atanırlar.

20a) Aynı görüşte bkz. Turgut KAZAN, Askerî Yargı ve Sıkıyönetim Tasarısı, Milliyet, 25 Mart 1980.

belirlenecek kolluk görevi ve yetkileri askerî makamlara geçerken; askerî makamlar da, bu görev ve yetkilere ilişkin kararları ve emirleri mahalli kolluk aracılığı ile yerine getiriyordu.

Yeni Kanunda, kolluk görevi ve yetkilerinin sıkıyönetim makamlarına geçmesi, daha kapsayıcı bir biçim almıştır. Karar ve icra makamlarının ayrılmasının idare edilenler için özel bir güvence olduğu kanısındayım.

Gerçekten, bu takdirde, 2559 sayılı Polis Vazife ve Selâhiyet Kanunu'nun 2. maddesinin (B) bendinde düzenlenen kanunsuz emre ilişkin hüküm uygulama alanı bulacaktı. Özellikle, kolluk makamlarına, sıkıyönetim komutanınca askerî personel atanmışsa, Anayasanın 125 ve Türk Silâhlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu'nun 19 ve onu izleyen maddelerine göre bu güvence ortadan kalkmış olacaktır.

Bu konuda belirtilmesi gerekli son bir nokta da şu: Sıkıyönetim Komutanlığına geçen kolluk görev ve yetkileri normal zamanların kolluk görev ve yetkileridir (SK. m. 2 ve 4).

3. Sıkıyönetim rejiminin en önemli hükmü, Sıkıyönetim Komutanına **temel hak ve özgürlükleri kayıtlama ve durdurma** yetkisi vermesidir. Anayasanın 124. maddesine göre:

> «Sıkıyönetim ... halinde ... hürriyetlerin nasıl kayıtlanacağı veya durdurulacağı ... kanunla gösterilir.»

Sıkıyönetim Kanunu'nun 3. maddesinde de, 10 bent halinde, Sıkıyönetim Komutanının hangi temel hak ve özgürlükleri, hangi usullerle ve ne dereceye değin kayıtlayabileceği ya da durdurabileceği gösteriliyor.

Bu konuda kural şu olmak gerekir: Sıkıyönetimin amacı, devletin güvenliğine yönelmiş «belli tehlikeleri» önlemek olduğuna göre, özgürlük kayıtlamaları da bu amaca yönelik olacaktır.

Bundan çıkan sonuç şudur ki, temel hak ve özgürlükler, düşünce açıklamaları, dernek ve sendikalarla öteki kitle örgütlerinin kanunî çalışmaları, şiddet hareketleri niteliğini taşımayan tüm «hak arama ve kullanma» girişimleri ve çalışmaları, Sıkıyönetim Kanunu'nun dışında kalmak zorundadır[21]; çünkü, bu tür çalışmalar, olağan yönetim biçiminin sınırları içinde kalan,

21) Halit ÇELENK, «Düşünce Suçları» ve Sıkıyönetim Mahkemeleri, Cumhuriyet, 21 Ağustos 1973.

devletin varlığını tehlikeye düşürücü şiddet hareketleriyle ilgisi olmayan demokratik hak ve özgürlüklerin kullanılmasından ibarettir. Demokratik çalışmalar Sıkıyönetim Kanunu'nun kapsamı içine alındığında, giderek kısıtlandığında, Anayasanın «olağanüstü haller» için koyduğu hükümler, olağan hallere uygulanmış olur ki, bu, anayasaya ters düştüğü gibi, demokratik rejimin de ortadan kaldırılması sonucunu doğurur.

Sıkıyönetim Kanunu'nun düzenlemesi bu doğrultuda mıdır?

Kanunun 3. maddesi dikkatle incelendiğinde, Sıkıyönetim Komutanının iki çeşit yetki ile donatıldığı görülecektir: Adlî kolluk yetkileri, idarî kolluk yetkileri.

a) Sıkıyönetim Komutanına maddenin yalnız (a) bendi ile **adlî kolluk yetkileri** verilmiştir. Bunlar, arama ve delil ya da zor alıma tâbi tutulan eşyayı zaptetmektir. Bunun gibi, Kanunun 15. maddesi ile Sıkıyönetim Komutanına verilen gözetim altında tutma yetkisi de, bir adlî kolluk yetkisidir.

Kişisel işlemlerle kullanılacaklardır bu yetkiler.

b) Maddenin öteki bentleri ile Sıkıyönetim Komutanına verilen yetkiler **idarî kolluk yetkileri**dir. Sıkıyönetim ilânına neden olan eylem ya da olayların önlenmesi, tekrar etmemesi amacını güder. Bu yetkiler, maddede sayılan temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasını izne bağlamak, denetlemek, sansür koymak, yasaklamak, durdurmak ya da kayıtlamak yetkileridir.

Ancak belirtelim ki, Sıkıyönetim Kanunu, kendiliğinden yurttaşlar için uyulması zorunlu, kayıtlayıcı ya da durdurucu hiçbir kural getirmemektedir. Sıkıyönetim ilânına karşın, bütün temel hak ve özgürlükler normal zamanlardaki rejimlerine tâbi olarak kullanılmaya devam edilecektir. Sıkıyönetim Komutanı, 3. maddede sayılan temel hak ve özgürlükleri, yine maddede gösterildiği derecede, bir «düzenleyici işlemle» kayıtlayıp durduruncaya değin sürecektir bu durum. Başka bir deyişle, yurttaşlar için uyulması zorunlu kurallar Sıkıyönetim Komutanının bu düzenleyici işlemleri ile konulacaktır.

SIKIYÖNETİM REJİMİ NASIL OLMALIDIR?

Görüldüğü gibi, sıkıyönetim rejimi, gerçekte temel hak ve özgürlüklerin düzenlenmesinde, Sıkıyönetim Komutanına olağanüstü bir düzenleme yetkisi vermekte, normal zamanların hu-

kuksal rejiminde, Anayasanın kanunla düzenleme ilkesi gereğince ancak kanun koyucunun düzenleyebileceği ya da düzenlediği temel hak ve özgürlükler, içinde bulunulan olağanüstü halin bir sonucu ve gereği olarak, üstelik Anayasa ile kanun koyucuya tanınmamış bir genişlikte, Sıkıyönetim Komutanınca düzenlenmektedir.

Son bir nokta olarak belirtelim ki, Sıkıyönetim Kanunu'nun 3. maddesi, düzenleyici olsun, kişisel olsun, yapılacak işlemlerin yalnız yetki ve konu öğesini belli etmiş, usul, biçim, neden ve amaç öğelerini belli etmemiştir. Düzenleyici işlemlerde olsun, kişisel işlemlerde olsun, bir işlemin öğeleri yargı denetimine elverişli olacak ölçüde, kanunla belli edilmek gerekir. Bu nitelikleri taşımayan bir kanuna dayanılarak yapılacak işlemlerin içeriklerini denetleme olanağı da bulunamaz. Öyle olunca da, bu konudaki işlemler, fiilen yargı denetimi dışında kalır ve Anayasanın idarenin yargısal denetimini öngören 114. maddesine aykırı bir sonuç ortaya çıkar.

Sıkıyönetim rejiminin en önemli sorunu bu noktadadır bizce.

Aslına bakılırsa, Sıkıyönetim Kanunu, eski örfi İdare Kanunu'nun çok gerisinde bir nitelik taşımaktadır. İnsan onuruna, çağdaş olağanüstü rejim anlayışına, demokratik hak ve özgürlüklere karşı aldığı tavırla, demokrasiyi kurtarmak için değil de, bir parlamento üyesinin Mecliste açıkça itiraf ettiği gibi, ön plânda, «kökü dışarda ve ideolojik mahiyet taşıyan fikirlerin yayılmasını önlemek için» çıkarılmış bir Kanundur bu. Bu Kanun, –değerli bir hukukçumuzun deyimiyle–, «bir **özgürlük perhizi** olarak kalması gereken sıkıyönetimde demokrasiyi aç ve soluksuz bırakmakta, bir değişik deyişle, demokrasiyi askıya almakla kalmayarak, onu doğrudan ipe çekmektedir»[22].

İmdi, Sıkıyönetim Kanunu'nun, sıkıyönetim komutanlıklarına, Anayasanın 124. maddesine aykırı bir doğrultuda geniş yetkiler tanıyan 3. maddesi ile, sıkıyönetim askerî mahkemelerinin görevlerini gösteren ve düşünce açıklamalarını, grev hakkını ve öteki demokratik hak ve özgürlükleri içine alan 13. ve 15. maddelerin bu antidemokratik hükümlerden arındırılması gerekirken, geriye doğru değiştirilmek istenmesi, demokratik ve anayasal ilkeler açısından ağır sakıncalar doğuracak ve yürürlükteki

22) Rona SEROZAN, Anayasa ve Sıkıyönetim Yasası, İst. MHAD, sy. 8.

baskı yönetiminin koşullarını daha da ağırlaştıracaktır[23].

Anayasaya uygun, temel hak ve özgürlüklere saygılı yeni bir kanuna gereksinmemiz açıktır.

KAYNAKLAR

APAYDIN, Orhan, Sıkıyönetim Yasası, Cumhuriyet, 22.1.1980.

BİLGEN, Pertev, 1961 Anayasasına Göre Sıkıyönetim, İst. 1976.

ÇELENK, Halit, Sıkıyönetim Yasası, Cumhuriyet, 22.1.1980.

DAVER, Bülent, Fevkalâde Hal Rejimleri, Ank. 1961.

DURAN, Lütfi, Sıkıyönetim Kararı, Cumhuriyet, 13.7.1970.

GİRİTLİ, İsmet, Örfi İdare Kararları Kazaî Murakabeye Tâbi midir? İHFM, c. XXII, sy. 1-4.

KAZAN, Turgut, Sıkıyönetim Sıklaştırılıyor, Cumhuriyet, 31.1.1980.

KAZAN, Turgut, Askerî Yargı ve Sıkıyönetim Tasarısı, Milliyet, 25.3.1980.

KIRATLI, Metin, Koruyucu İdarî Hizmetler, Ank. 1973.

KUBALI, Hüseyin Nail, Sıkıyönetim ve Yargı Kontrolü, Milliyet, 22.8.1970.

ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları, 3. bası, İst. 1966.

SARICA, Ragıp, Fransa'da ve Türkiye'de Örfi İdare Rejimi, İBD, 1941.

SARICA, Ragıp/TANÖR, Bülent/İLÂL, Ersan, 16 Haziran 1970 İşçi Olayları Üzerine İlân Edilen Sıkıyönetimin Hukuki Niteliği ve Ortaya Koyduğu Hukuki Sorunlar Konusunda Araştırma Yapmakla Görevlendirilen Komisyon Raporu.

SEROZAN, Rona, Anayasa ve Sıkıyönetim Yasası, MHAD, sy. 8.

ŞENSOY, Naci, Osmanlı İmparatorluğunun Sıkıyönetime Müteallik Mevzuatı Üzerine Sentetik Bir Deneme, IHFM, c. XIII.

SOYSAL, Mümtaz, Sıkıyönetimde Açıklık, Milliyet, 24.4.1979.

YENİCE, K., Sıkıyönetim İlânı Kararı ve Yargısal Denetim, DD, c. 2.

23) Aynı doğrultuda bkz. Orhan APAYDIN, Sıkıyönetim Yasası, Cumhuriyet, 22 Ocak 1980; Halit ÇELENK, Sıkıyönetim Yasası, Cumhuriyet, 22 Ocak 1980; Turgut KAZAN, Sıkıyönetim Sıklaştırılıyor, Cumhuriyet, 31 Ocak 1980. Aynı yazarın bir başka nokta hakkındaki eleştiri ve önerileri için bkz. Askerî Yargı ve Sıkıyönetim Tasarısı, Milliyet, 25 Mart 1980.

IX

MİLLİ SAVUNMA

Modern devlette iktidar, **«sivil»** bir iktidardır: Salt polisin ya da ordunun maddî gücüne değil, hukuksal kurumlara dayanır; onlardan alır gücünü.

Bu iktidarın, diktatoryal rejimlerden ayrıldığı nokta da başta bu.

Ne var ki, devlet, sosyal düzeni, giderek «millî savunma»yı sağlamak için bir maddî güce de dayanmak zorunda. Silâhlı güçlerin gerekliliği burada kendini belli eder. Devlet iradesinin üstün yaptırım gücünü, zorlama olanağını sağlayan bu güçlerdir.

Ve devlet bu güçlerin **«tekel»**ine sahiptir.

Polis, jandarma, giderek ordu, devleti yönetenlerin, –ama yalnız onların– elindedir.

Bu tekel ortadan kalkınca, devlet de dağılıyor.

Ordu kurumunun, silâhlı güçler içinde apayrı bir önemi var. Gerçekten ordu, vurucu güçler içinde en başta geleni; millî savunmayı asıl gerçekleştirecek olan da o.

Ordunun bu özelliği, yığınla sorunu da beraberinde getiriyor.

Hepsi de «karmaşık» sorunlar bunlar.

Örneğin, «demokrat» bir ordu nasıl kurulabilir? Sonra, ordunun «teknolojik» donanımında nasıl bir politika izlenecektir?

Biri, ordunun sosyal tabanıyla; öteki, ucu millî savaş sanayiine varan, giderek sanayileşmedeki temel politikayla ilişkili iki sorun.

Daha da artırılabilir bu sorunlar.

Yaşadığımız çağda, özellikle gerikalmış ülkeler için bu sorunlar ayrıca önemli; çünkü, bu sorunların çözümünde, en büyük engellerle karşılaşan ülkeler başta bu ülkeler.

Millî savunmayı, giderek orduyu ilgilendiren sorunlar içinde, anayasa hukukunu doğrudan uğraştıran sorun, **askerî otorite** ile **sivil iktidar arasındaki ilişkiler** oluyor.

Demokrasinin en zor sorunlarından biridir bu; daha doğrusu, ilkesi çok basittir de, uygulaması hayli zordur.

Ordu, disiplini, giderek kendi içindeki hiyerarşisi ile, apayrı özellikleri olan bir bütün; ancak kendi başına buyruk bir varlık da değil: Savaş alanında strateji ve taktiğin kararlarını o verecek; ama, ordu hakkında temel kararları da sivil iktidar.

Bu nedenledir ki, **ordu, sivil iktidara tâbidir.**

Modern devlet kuramında, halkın oylarına dayalı sivil iktidar, askerî otoriteden önce gelir ve ondan üstündür.

Romalıların o eskiden kalma formülü yürürlüktedir bu konuda: «Cedant arma togae».

Yani, «silâhlar itaat etsin!».

Yalnız hukuksal değil, siyasal içeriği de olan bir ilke bu. Gerikalmış ülkelerde, konunun siyasal yanının zaman zaman daha ağır bastığını da söyleyelim.

Aşağıda sivil iktidar ve askerî otorite ilişkilerini, giderek bu ilkeyi ele alacağız. Ancak, bu ilkenin gerçek kapsamını belirleyebilmek için, ordunun modern devlet içindeki yerini görmek, göstermek gerekiyor.

Buradan başlayacağız açıklamalarımıza biz de.

BÖLÜM I

MODERN DEVLET VE ORDU

Modern devlette ordu, başta sosyal kaynakları, giderek yapısı ile dikkati çekiyor. Bu bakımdan gelişim, **«meslek ordusu»**ndan **«milli ordu»**ya doğru olmuştur[1].

I

MİLLİ ORDUNUN ANLAMI

MESLEK ORDUSUNDAN MİLLİ ORDUYA

Bütünüyle «meslekî» bir ordu anlayışı pek eskidir.

Daha kabile döneminden başlayarak, bir şefin çevresinde, savaşçı bir «seçkinler gurubu» görülür; topraklar böyle korunur.

Modern zamanların başına kadar yöntem budur.

Modern zamanlarla beraber, ordu hakkındaki anlayış da değişmeye başlar: Kurumlar «sivilleşir»ken, meslekten gelme bir ordunun, sivil bir iktidar, özellikle bireylerin özgürlükleri için tehlikeli olabileceği farkedilir.

Hem bu tehlikeyi savuşturmak, hem de sivil iktidarın üstünlüğünü sağlamak amacıyla, orduyu «belli bir bölgede» tutmak usulüne başvurulur. Ülkenin neresi için gerekiyorsa, orada üstlenecektir ordu.

Ne var ki, bu yöntem de pek güven verici değildir. En iyisi, «meslekten gelme» bir ordu yerine, «milli» bir ordu kurmaktır.

Nedir bununla anlaşılan?

Bununla anlaşılan, bütün yurttaşları, belli bir süre için zorunlu bir askerî hizmete tâbi tutmak ve tüm yurttaşlara savundurmak ülkeyi.

1) Bkz. Louis TROTABAS, Pouvoir civil et Pouvoir militaire, Encyclopédie Française, Tome X, Paris 1935, s. 10 18-3 vd.

Jean Jaurés, o ünlü «Yeni Ordu»yu yazmadan çok önce, 18. yüzyılda Montesquieu'de bu düşünce dile getiriliyordu. «Kanunların Ruhu»nda, Montesquieu, orduların «halktan olmasını ve halkla aynı anlayışta bulunmalarını» istiyordu[2].

Milli ordunun meslekten ordunun yerine geçmesi, ordunun devlet içindeki durumunu baştan aşağıya değiştirmiştir. Artık millet, kendini savunduracak yerde, bizzat kendi kendisini savunur; böylece, her yurttaş askerdir ve asker, devlette apayrı, giderek ayrıcalıklı yeri olan bir kişi değildir.

Bu, başta sürekliliği ile bir tehlike olan faal ordunun önemini azaltırken, ordu ile millet arasındaki çelişmeyi de en aza indirir.

MİLLİ ORDUNUN ÖNÜNDEKİ TEHLİKELER

Milli ordu anlayışının önünde, Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra birtakım tehlikeler belirir:

– Milli ordu anlayışı, başta «faşizm» olmak üzere, **«paramiliter»** rejimlerce yozlaştırmak istenir.

İtalya'da olsun, Almanya'da olsun, faşistler, iktidara geçmeden önce, kendi «güruh»unu, «devlet güçlerine yardım» adı altında silâhlandırır. Mussolini'nin «fasci di combattimento»ları, Hitler'in «SA»ları pek iyi bilinir[3].

Bunlar da askerî bir disipline ve hiyerarşiye tâbi, onlar gibi yetiştirilen güçlerdir.

Yalnız sosyalist ve demokratik güçleri, silâhlı saldırılarıyla korkutmak ve yıldırmak için değil, asıl ordunun kendilerine karşı çıkabileceği olasılığını ortadan kaldırmak için başvurulmuş bir yoldur bu.

İktidara geçtikten sonra da, ordu yeniden gözden geçirilir ve faşizmin kirli amaçları doğrultusunda kullanılır.

– Öte yandan, gerikalmış ülkelerde, milli ordu anlayışı daha başka tehlikelerle karşılaşır.

Aslında, gerikalmış ülkelerde, ordunun ilginç bir konumu

2) MONTESQUIEU, Esprit des Lois, XI, 6.

3) Bu konuda bkz. Murat SARICA/Rona AYBAY, faşizm, 2. bası, İst. 1965, s. 14 vd; Orhan APAYDIN, SA'lardan Komandolara, Cumhuriyet, 25-28 Şubat 1975.

var[4]. Bu ülkelerde **«silâhlı güçlerin ağırlığı»** pek bilinen gerçekler arasında.

Zaman zaman karşılaşılan askerî yönetimler, her ülkede aynı niteliği taşımamakla beraber, çoğunlukla «sosyal adalet»ten yana, giderek «ilerici» görünmekte. Bunun başlıca nedeni, gelişmiş kapitalist ülkelerden farklı olarak, gerikalmış ülkelerdeki orduların «halkçı» olmasına yol açan sosyal sınıf ve tabakalardan gelmesidir.

Öyle olduğu içindir ki, bu tür ülkelerde, emperyalizm, yerli işbirlikçi sınıflarla beraber, «orduyu yozlaştırmak» konusunda her çareye başvurmaktadır.

Ordunun, ayak bağı olmaktan çıkarılması gerekmektedir çünkü.

Hangi yollara başvurulmaktadır?

Başta, silâh sanayisini dışarıya bağımlı hale getirmek geliyor.

İkinci olarak askerî ortaokul ve askerî liseler gibi, orduya subay yetiştiren kurumlarda halk kökeninin yokedildiğini görüyoruz.

Üçüncü olarak, ordu, üretici herhangi bir faaliyetten alıkonularak, salt «tüketici» bir duruma sokuluyor.

Son olarak, ordu, doğrudan doğruya kapitalizme ortak hale getiriliyor.

Bütün bunlardan sonra, orduyu, «tutucu», giderek «faşist» amaçlar doğrultusunda kullanmak hiç de zor olmuyor, özellikle Lâtin Amerika'da olanlar; bunun belirgin birer örneğidir.

TÜRKİYE'DE ORDUNUN DÜNÜ VE BUGÜNÜ

Osmanlı ordusu[5], iki büyük güçten oluşuyordu: Yeniçeriler ve öteki maaşlı savaşçılarla, tımarlı sipahiler ve diğer eyalet askerleri.

Genel olarak, «kapıkulu» diye adlandırılan maaşlı askerin en önemli bölümü **«yeniçeriler»**dir. Profesyonel nitelikteki bu

4) Bu konuda çok ilginç bir yazı için bkz. Türker ALKAN, Azgelişmişlerde Askerî Müdahaleler ve Türkiye... Milliyet, 18 Şubat 1980. Ayrıca Fethi NACİ, Azgelişmiş Ülkelerde Askerî Darbeler ve Demokrasi, İst. 1966.

5) Osmanlı Ordusunun kuruluşu, yapısı ve gelişmeleri hakkında özellikle bkz. İsmail Hakkı UZUNÇARŞILI, Osmanlı Devleti Teşkilâtında Kapıkulu Ocakları, cilt 1, 2. bası, Ank. 1944.

askerler, küçük yaşta «acemi ocakları»nda toplanır; uzun süre er ya da subay olarak hizmet ederlerdi. 17. yüzyıla doğru, bütünüyle «devşirme»lerden oluşan yeniçeriler, kendilerine ayrılan kışlalarda oturur, sürekli talim yaparlardı. Bir çeşit «saray askeri» ya da «hassa ordusu» niteliğindeydi bunlar. Ve büyük çoğunluğu İstanbul'daydı yeniçeri ocaklarının.

«Eyalet askeri» diye adlandırılan orduda ise, esas olarak, **«tımarlı sipahiler»** ve onların **«cebeli»**leriyle, öteki eyalet askerleri vardı. Maaşlı, profesyonel bir ordu değildi bu. Merkez emredince, tımarlı sipahiler, askerî eğitim gösterdikleri köylüleri (cebeli), yanlarına alıp göreve giderlerdi.

Günümüz ordu düzenine benzer bir kuruluştu bu: Memur-asker niteliğinde subaylar ve profesyonel olmayan, asıl görevi çiftçilik olan, ama eğitim görmüş, gerektiğinde savaşan köylüler. Eyalet askerlerinin sürekli kaldıkları kışlaları yoktu. Devletin memur-askerleri niteliğindeki tımarlı sipahilerce yurdun her köşesinde (mirî topraklarda) biraraya getirilip hizmete götürülürlerdi.

Ve ordunun gerçek temeli de, yeniçeriler değil, işte bunlardı.

> I. Murat döneminde (1362-1389) kurulan, II. Murat'ın ölümünde (1451) 5.000'e yaklaşan **Yeniçeriler**in sayısı, Kanunî'nin ölümünde ancak 12.000'dir; 6.000 de maaşlı süvari vardır. Topu topu 18.000 asker yani. Oysa, yine Kanunî'nin ölümünde eyalet askerlerinin sayısı, 150.000 dolayındadır.

Dikkati çeken asıl nokta orduyla, ekonominin temeli olan «tımar rejimi»nin, yani temel üretim aracı olan toprak düzeninin uzlaştırılmış olmasıydı[5a]. Ordunun temelini oluşturan tımarlı sipahiler ve eyalet askerleri «mirî toprak rejimi»nin bir sonucuydu aslında.

Bu ikisi birbirine o denli bağlıydı ki, ileride tımar sistemi, yani toprak düzeni çözülür, giderek göçerken, klasik Osmanlı ordusu da çözülür, çöker.

Ne olur?

Tımarlı sipahi, tarih sahnesinden çekilir; kapıkullarının

5a) Bkz. İsmail CEM, Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi, 3. bası, İst. 1973, s. 66 vd.

oluşturduğu profesyonel askerlerin önemi artar. Ama yıkıcı gelişmelere de yol açmaktan geri durmaz bu oluşum.

En olumsuz gelişme de, iktisadî ve malî alandadır: Ordu, üretici olmaktan çıkmış, tüketici hale gelmiştir artık; giderek, siyasal gericiliğin de odak noktalarından biri olup çıkar.

Profesyonel askerler içinde başı çeken Yeniçeri Ocağı daha da bozulunca, 19. yüzyılın ortalarına doğru ortadan kaldırılır ve «yeni ordu» kurulmaya başlanır.

Tüm kurumlar gibi, orduda da reform başlamıştır[6].

Ortaya çıkan gene bir tüketici ordudur aslında. Başka türlüsü de olamazdı. Düzendeki çözülüş devam etmektedir. Ama yeni bir olgu ile karşı karşıyayız: İmparatorluk, dışarıya bağımlı da olsa «kapitalizme» doğru evrilmektedir; evrildikçe de «yarı sömürgeleşmekte»dir.

«Batılılaşma», işte bu süreç içinde ortaya çıkar.

İmparatorluğun girdiği yenileşme hareketleri içinde, ordu da rol alacaktır. Devleti çökmekten kurtarmak için çareler arayan, «bürokrasiden gelme bir avuç aydın»ın içinde, ordunun subay kadroları da vardır.

Gün gelecek, bu asker-sivil aydın zümre, eşraf ve tüccar ikilisiyle beraber, 1919'da Millî Bağımsızlık Hareketi'ni başlatacak ve kazanacaktır.

Ve bir görüşü, öğretisi olacaktır artık: **Kemalizm**[7].

Ordu, 2. Dünya Savaşı'na değin, «Kemalist reform»a bekçilik edecektir.

2. Dünya Savaşı'ndan sonra, Türkiye kapitalizmindeki olumsuz gelişmeler, giderek dış politikadaki yanlış yeğlemeler, ister istemez orduyu da etkileyecektir.

Ve Amerika güdümünde, NATO aracılığıyla gerçekleştirilen bir **«bağımlı askerî düzen»** çıkacaktır ortaya[7a].

Nedir bilânçosu bu bağımlılığın?

– Malî gücünü kat kat aşan özverilerle oluşturduğu ordusunu, Türkiye, silâhların kendisine ait bulunmaması nedeniyle, kendi istencine göre kullanamamak durumundadır.

Karar, son bir çözümlemede «emperyalist odaklarca»

---

6) Ziya Şâkir SOKU, Tanzimat Devrinden Sonra Osmanlı Nizam Ordusu Tarihi, İst. 1957.

7) Kemalizm için bkz. s. 89.

7a) Bu konuda bkz. İsmail CEM, a.g.e., s. 374 vd.

verilmektedir.

– NATO'nun çıkarı uyarınca, Türk Ordusu, yanlış bir yönde geliştirilmiştir. Gelişmenin teknik alanda olması gerekirken, ordu, «ucuz asker deposu» haline getirilmiş, teknik ilerleme önemsenmemiştir.

O denli ki, eldeki silâh ve araçların, değil NATO, Türkiye standartlarının bile altında olduğu açıklanmıştır.

Gereğinden fazla askeri silâh altında tutmanın, kalkınmada olumsuz bir rol oynadığı ise, bir başka gerçektir[8].

– Sırtını Amerika'ya dayamanın politikacılara verdiği rahatlık sonucunda, Türkiye'nin kendine yetecek bir savaş sanayisini geliştirmesi savsaklanmıştır.

Ama bütün bu oluşumlar içinde daha da feci olanı, «NATO'cu koşullanma»dır. Türkiye'de, 1950'lerden başlayarak, siyasal kadroların büyük bir çoğunluğu böyle bir koşullanma içindedir.

Ordu da bu koşullanmanın içine sokulmuştur.

II

ORDU NASIL BİR BİRİMDİR?

Ordu, modern anlayışta, insan öğesini milletten alır.

Anayasa, bu anlayıştan hareketle, «vatan hizmeti, her Türk'ün hakkı ve ödevidir» (m. 60/1) diyor.

Açıkça belirtildiği gibi, yalnız «ödev» değil, «hak» da bu. Böylece bir yurttaşın, şu ya da bu yurt hizmetinden yoksun kılınması, örneğin askere alınmaması sözkonusu olamaz.

Ve sancakların altına çağrılmış yurttaş, tüm temel hak ve özgürlükleriyle, yurttaş olmakta devam eder.

O, **«asker-yurttaş»**tır sadece[9].

Bununla beraber orduyu, tutarlı bir bütün halinde sürdürmek için, birtakım önlemler alınır ister istemez.

«Disiplin», giderek «askerî yargı», başta bu zorunluluktan doğar.

---

8) Bu konuda ilginç bir yazı için bkz. Ali GEVGİLİLİ, Askerlik ve Türk Kalkınması, Milliyet, 5 Ekim 1973.

9) Örneğin, askerî öğrencilerin, er ve erbaşların gelen ve giden mektuplarının açılmasının, İç Hizmet Kanununda bir dayanağı olmadığı gibi, Anayasanın «Haberleşme Özgürlüğü»nü düzenleyen 17. maddesine de açıkça aykırıdır.

Konunun, ileri sürüldüğü gibi, komutanın disiplini sağlama ve sürdürme göreviyle de ilişkili bir yanı yoktur.

Bunun gibi, ordu, her türlü siyasal düşüncelerden de uzak tutulmalıdır: Siyasetin orduya girmesini önlemenin yanısıra, ordunun politikaya müdahalesi olasılığını -bir ölçüde- önlemek için de gereklidir bu.

Türk Silâhlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu, bu düşünceden hareketle, ordunun, «her türlü siyasal etki ve düşüncelerin dışında ve üstünde» olduğunu belirtmektedir (m. 43/1)[10]. Asker kişilerin seçme ve seçilme haklarına konan kayıtlamalar da, bu düşünceden kaynaklanıyor.

> Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanun'a göre, «silah altında bulunan erler, onbaşılar ve kıta çavuşları» ile «askerî öğrenciler» seçimlerde oy kullanamazlar (m. 7); Milletvekili Seçimi Kanunu da, «ordu mensuplarının adaylığı»nı, çeşitli kayıtlamalara tâbi tutuyor (m. 18).

Ancak şunu da belirtelim ki, ordu-siyaset ilişkisinde, ordunun uzağında tutulması gereken, **«günlük»** siyasal çatışmalardır. Yoksa, tarihsel gelişmemizin bize miras bıraktığı siyasal ilkeler orduyu da bağlayacaktır. Bir başka deyişle, ordu da **«anti-emperyalist», «millici», «lâik»** ve **«demokrat»** bir düşünce yapısına sahip olacaktır, olmalıdır.

Ordu içi eğitimin temel ilkeleridir bunlar.

Türkiye'de, ordu bu ilkelerin dışında düşünülemeyeceği gibi, tutulamaz da.

Ordu bağımsızdır ama, yine de sivil iktidara bağlıdır. Sivil iktidarla ilişkileri, bu bağımlılık çerçevesinde cereyan eder.

Şimdi, o konuya geçelim.

---

10) İç Hizmet Kanununun sözü geçen maddesi, bunun uzantısı olarak, Silâhlı Kuvvetler mensuplarının siyasal parti ya da derneklere girmelerini, bunların siyasal faaliyetleri ile ilişkide bulunmalarını, her türlü siyasal gösteri ve toplantılarına katılmalarını ve bu amaçla söylev ve beyanat vermelerini ve yazı yazmalarını yasaklamıştır.

Silâhlı Kuvvetler mensupları, ancak, Millî Savunma Bakanlığı'nca adları yayınlanan ve siyasal olmayan dernekler ile spor kulüplerinin -faal olmayan- üyeliklerine girebilirler.

Ve girenler de, durumlarını, en kısa zamanda Millî Savunma Bakanlığına bildirmek zorundadırlar.

KAYNAKLAR

ALKAN, Türker, Azgelişmişlerde Askerî Müdahaleler ve Türkiye, Milliyet, 18.2.1980.

APAYDIN, Orhan, SA'lardan Komandolara, Cumhuriyet, 25-28 Şubat 1975.

CEM, İsmail, Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi, 3. bası. İst. 1973.

FETHİ NACİ, Azgelişmiş Ülkelerde Askerî Darbeler ve Demokrasi, İst. 1966.

GEVGİLİLİ, Ali, Askerlik ve Türk Kalkınması, Milliyet, 5.10.1973.

MONTESQUIEU, Esprit des Lois, XI, 6.

SARICA, Murat/AYBAY, Rona, Faşizm, 2. bası. İst. 1965.

SOKU, Ziya Şâkir, Tanzimat Devrinden Sonra Osmanlı Nizam Ordusu Tarihi, İst. 1957.

TROTABAS, Louis, Pouvoir civil et Pouvoir militaire, Encyclopédie Française, Tome X, Paris 1935.

TULGA, Refik, Politika ve Silahlı Kuvvetler, Cumhuriyet, 17.5.1976.

UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı, Osmanlı Devleti Teşkilâtından Kapıkulu Ocakları, cilt 1, 2. bası, Ank. 1944.

BÖLÜM II

SİVİL İKTİDAR - ASKERİ OTORİTE İLİŞKİLERİ

Millî savunmada ne denli önemli bir yeri olursa olsun, modern devlette, askerî otorite sivil iktidara tâbidir.

Bu ilke, bizde de geçerlidir.

Cumhuriyetin siyasal geleneklerinin yanısıra, pozitif hukukundan da kaynaklanır.

I

ORDUNUN BAĞIMLILIĞI İLKESİ

Askerî otoritenin sivil iktidara bağlılığı, başta ordunun temsili ve önemli ordu makamlarına atamalarda kendini gösteriyor.

BAŞKOMUTANLIK VE GENELKURMAY BAŞKANLIĞI

Anayasamızın 110. maddesinin ilk fıkrasına göre, «Başkomutanlık, Türkiye Büyük Millet Meclisinin manevî varlığından ayrılmaz ve Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur.»

Maddeden açıkça anlaşılacağı gibi, Başkomutanlık, Cumhurbaşkanına verilmiş değildir. TBMM'nin manevî kişiliğinde bulunan Başkomutanlığı Cumhurbaşkanı temsil eder.

1924 Anayasasında da böyle bir hüküm vardı (m. 40).

Akla gelen soru şu burada: Başkomutanlık, niçin Cumhurbaşkanına verilmek istenmemiştir?

Bu konuda şu gerekçeler ileri sürülmektedir[1]:

1. Başkomutan olacak kimsenin, ülkenin en deneyimli, saygın ve mümtaz askeri olması gerekir. Öyle olunca, bu saydığımız niteliklere sahip bulunmayan bir kişinin Cumhurbaşkanı seçilmesi halinde, otomatik olarak Başkomutanlığa getirilmesi, ülke ve millet yararına aykırı olurdu.

1) Bkz. Ahmet KERSE, Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, İst. 1973, s. 108-109.

2. Başkomutanın mutlaka sorumlu bir kişi olması gerekir. Öyle olunca da, Cumhurbaşkanı gibi aslında sorumsuz olan, yani TBMM'ne hesap vermek durumunda bulunmayan bir şahsa Başkomutanlığı vermek, akla uygun, giderek hukuksal olamazdı.

3. Başkomutanlık yetkisi, TBMM'nin hükümranlık haklarındandır. Savaş ilânına karar vermek, Silâhlı Kuvvetlerin kullanılmasına izin vermek yetkileri bulunan TBMM'nin Başkomutanlık gibi önemli bir yetkinin de sahibi olması doğaldır.

İşte, bu nedenlerle, Başkomutanlığın Türkiye Büyük Millet Meclisinin manevî kişiliğine dahil olduğu kabul edilmiştir. Ancak, Silâhlı Kuvvetlerin Başkomutanlık mevkiini temsil edecek bir şahsın da bulunması gerekir ki, bunun da Cumhurbaşkanı olması kadar doğal bir şey tasarlanamaz. Başkomutanlığın Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Cumhurbaşkanınca temsil edilmesinin anlamı budur.

Cumhurbaşkanına, Anayasamız ve öteki bazı kanunlar, millî savunma ile ilgili olarak bazı asker kişileri atama görevini vermiştir.

1. Genelkurmay Başkanını atama

Başkomutanlığı temsil etmek başka, Silâhlı Güçlerin barışta emir ve komutası ile savaşa hazırlanması yine başkadır. Bu görevin askerlikte uzman olan bir kimseye verilmesi hizmetin bünyesine daha uygun olur.

Bu nedenledir ki, Anayasa, Silâhlı Güçlerin Komutanlığını, Genelkurmay Başkanına veriyor (m. 110/3). Böylece Cumhurbaşkanı, Başkomutanlığı temsil eden kişi olmakla beraber, Silâhlı Güçlerin resmen ve fiilen başı Genelkurmay Başkanıdır.

Genelkurmay Başkanı, gene Anayasaya göre, Bakanlar Kurulunun önerisi üzerine, Cumhurbaşkanınca atanır (m. 110/4).

Millî güvenliğin sağlanmasından ve Silâhlı Güçlerin savaşa hazırlanmasından, Parlamentoya karşı Bakanlar Kurulu sorumludur (m. 110/2). Ancak, bu görevler, Genelkurmay Başkanını ilgilendirmektedir en başta; çünkü, Silâhlı Güçlerin savaşa hazırlanması, Genelkurmay Başkanının uzmanlık alanına girmektedir. Genelkurmay Başkanı, hizmetlerin yürütülmesinde Millî Savunma Bakanlığı ile işbirliği yapar. Genelkurmay Başkanı, bu

görev ve yetkilerinden dolayı, Anayasaya göre Başbakana karşı sorumludur (m. 110/4).

Cumhurbaşkanının Genelkurmay Başkanını ataması konusundaki bu görev, 1324 sayılı Kanunun 8. maddesi ile Anayasaya uygun bir biçimde düzenlenmiştir.

Bu hükme göre, Cumhurbaşkanının Genelkurmay Başkanını atama konusundaki yetkisine bazı sınırlamalar getirilmiştir. Genelkurmay Başkanlığına atanacak kişinin, Kuvvet Komutanlıklarından birini asaleten yapmış general ya da amiral olması gerekiyor. Ancak, kanunlarımızda, Kara Kuvvetleri mensubu dışında bir general ya da amiralin, Genelkurmay Başkanı olmasını önleyici bir hüküm bulunmamakla, hatta 1324 sayılı kanun buna açıkça olanak vermiş bulunmakla beraber, bugüne değin Kara Kuvvetleri mensubu dışında bir general ya da amiralin Genelkurmay Başkanlığına getirildiği görülmemiştir.

Türk Silâhlı Kuvvetlerinde bunun, neredeyse bir gelenek halini aldığını görüyoruz.

2. Diğer general ve amiralleri atama

926 sayılı Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nun 121. maddesi, Kuvvet Komutanları ile Genelkurmay İkinci Başkanı da içinde olmak üzere, bütün general ve amiralleri atama yetkisini de, bazı makamların inhası kaydı ile, Cumhurbaşkanına bir görev olarak vermiştir.

Gerçekten, Türk Silâhlı Kuvvetler Personel Kanunu, Kuvvet Komutanlarının, «Genelkurmay Başkanının teklifi, Millî Savunma Bakanının inhası, Başbakanın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanının onaylayacağı kararname ile» atanacaklarını söylüyor (m. 121/c bendi).

Bu atamalarda, Bakanlar Kurulunun, giderek Başbakanın yetkisi açık ve kesin olmakla beraber, **kıdem, yetenek** ve **«ordu gelenekleri»**nin gözönünde tutulması gerekir. **«En yüksek rütbe»** ilkesi, bu gelenekler arasındadır ve barışta, komutan atamalarında, tüm dünya ordularında uygulanır.

Esefle belirtelim ki, 1967 yılından başlayarak, Demirel'in işbaşında bulunduğu hükümetlerde, özellikle MC döneminde, Kuvvet Komutanlarında olduğu gibi, tüm askerî atamalarda siyasal görüşler egemen olmuş, «cephecilik» ordu içine de taşınmak

istenmiş, Türk Silâhlı Kuvvetlerinin gelenekleri hiçe sayılmıştır[2].

Bu söylediklerimizin dışında, askerî otoritenin sivil iktidara bağımlılığını iki açıdan ele almak gerekiyor:

Olağan durumlarda ve olağanüstü durumlarda.

OLAĞAN DURUMLARDA BAĞIMLILIK

Askerî otoritenin sivil iktidara bağımlılığı, olağan durumlarda, hemen hiçbir sorun çıkarmaz.

Böyle durumlarda bütün sertliği ile uygulanır bu ilke.

Bu bağımlılık, özellikle yurttaşların temel hak ve özgürlükleri yararına önemli bir sonuç doğurur: **Ordu, halkla doğrudan temasta bulunamaz.** Böyle bir temas gerekli ise, ancak «sivil otoritelerin aracılığı ile» olur bu.

Ordu ile halk ilişkisine sivil otoritenin müdahalesi, her şeyden önce, ordunun örgütlenişine giren konularda gösterir kendini: Ordu, sivil otoritelere başvurmadan, kendi gereksinmelerini kendisi karşılayamaz; orduya alınma işlemlerinden, araç ve gereçlerin sağlanmasına değin böyledir bu.

Bu müdahale, özellikle kamu düzeninin devamını sağlamak için askerî güçlerin çağrılması zorunluluğu ortaya çıktığında kendini gösterir. Aslında, kolluk hizmetlerine, gerektiğinde jandarma gibi birlikler ortak edilir; jandarma birlikleri de sivil iktidarın emrindedir. Ama eğer ordu birliklerinin müdahalesini gerektiren koşullar varsa, ne denli yüksek olursa olsun, hiçbir askerî otorite, sivil otoritenin çağrısı olmadan, kendiliğinden hareket edemez[3].

Özetle, ordu, olağan durumlarda, üstünlüğünü her noktada belli eden sivil iktidarın emrinde, ona tâbi bir araçtır.

OLAĞANÜSTÜ DURUMLARDA BAĞIMLILIK

Olağanüstü durumlarda, askerî otorite ile sivil iktidar ilişkisinde değişiklikler olur ister istemez. Olağanüstü bir durumun

2) Bir örnek için bkz. Orhan APAYDIN, MC ve Silâhlı Kuvvetler, Cumhuriyet, 16 Mayıs 1976. Ayrıca Turgut GÜNGÖR, Demirel ve Ordu, Cumhuriyet, 3-8 Eylül 1977.

ortaya çıkmış olması, millî savunmanın gerekleri, ordu-hükümet ilişkisine de yansır.

Kumandadaki zorunluluklar, belli bir ölçüde bağımsızlık gereksinmesini de gerektirmektedir aslında.

Ne var ki, ilkeyi bozmaz bunlardan hiçbiri.

Olağanüstü durumlarda, askerî otorite ve sivil iktidar ilişkileri **«sıkıyönetim rejimi»**yle düzenlenmiştir.

Sıkıyönetim üzerinde, daha önce –ayrıntılı olarak– durmuş bulunuyoruz[4].

Burada, yeniden belirtelim ki, sıkıyönetim, ülkenin tümünün, ya da yalnızca bir bölümünün askerî otorite altına konulmasıdır. Ancak, askerî otoritenin yaptığı, ölçüleri biraz daha sertleştirilmiş bir kolluk hizmetidir sadece.

Sıkıyönetim, bir «askerî yönetim» demek değildir. Anayasanın öngördüğü bir önlemdir; kanunsal bir rejimdir.

> **«Askerî yönetim»** de, bütün yetki ve sorumluluk, Silâhlı Güçlerin elindedir. Sıkıyönetimde ise, askerî otorite, **«hükümet adına»** yetki ve sorumluluk kullanır. Bu nedenledir ki, Sıkıyönetim Komutanları, görev ve yetkilerinden dolayı, **«Başbakana karşı»** sorumludurlar.

Sıkıyönetimin ilânı, uzatılması ve kaldırılması, doğrudan doğruya sivil iktidarı ilgilendirdiği gibi; olağanüstü durumun giderilmesinde, askerî otoritenin hareket serbestliği gereksinmelerine karşılık, yine de dizginler sivil iktidarın, konumuz bakımından Hükümetin elindedir.

1978 yılında, Kahramanmaraş olayından sonra ilân edilen sıkıyönetim uygulamasında, Hükümetin söz sahibi olamayacağı, özellikle Başbakanlıkça oluşturulan **«Eşgüdüm Kurulu»**nun kanun dışı olduğu, başta MHP ve AP olmak üzere, o zamanın siyasal gericiliğince ileri sürülmüştü. Oysa, Sıkıyönetim Kanunu'ndaki kural çok açıktır: «Gerekli bölgelerde veya bütün yurtta

---

3) Nitekim, 5442 sayılı İl İdare Kanununa göre, Vali, elindeki kolluk güçleriyle bastıramayacağı olağanüstü bir durum karşısında kalırsa, en yakın askerî «kara, deniz, hava» kumandanlarına, mümkün olan en ivedi araçlarla başvurarak yardım ister ve bunu yazı ile teyid eder.

Kanuna göre, bu istek, derhal yerine getirilir.

(Bu konuda ayrıca bkz. Sıddık Sami ONAR, İdare Hukukunun Umumî Esasları, c. II, 3. bası. İst. 1966. s. 814).

4) Bkz. s. 439 vd.

sıkıyönetim ilân edilmesi halinde, sıkıyönetim komutanları arasındaki işbirliği ve koordinasyon Başbakanlıkça sağlanır»; Yine aynı Kanuna göre, sıkıyönetim komutanları, görev ve yetkilerinden dolayı, «Başbakana karşı» sorumludurlar.

Eşgüdüm, «işbirliği ve koordinasyon» karşılığı kullanılan türkçe bir kelimeydi; Başbakanlığın yaptığı da, kanunsal bir işlemdi.

Hükümet, sıkıyönetim uygulamalarından dolayı, Parlamentoya karşı sorumlu olduğuna göre, tüm sorumlulukları taşıyan Başbakanın ya da Bakanlar Kurulunun, «sıkıyönetim uygulamalarına karışamayacağını» söylemek hukuk mantığından yoksun bir anlayışın sonucuydu[5].

Ne var ki, o sıralarda ileri sürülmüş bu tür iddiaların altında saklı çok daha başka siyasal nedenler vardı.

Hattâ karanlık niyetler!

Özetle, askerî otorite, olağanüstü durumlarda da, ortaya çıkan tüm güçlüklere karşın, tartışmasız sivil iktidara tâbidir. Ve başta, yurttaşların hak ve özgürlükleri için bir güvencedir bu.

II

MİLLİ GÜVENLİK KURULU

BİR ANAYASAL ORGAN OLARAK MİLLİ GÜVENLİK KURULU

1961 Anayasası, milli savunma ile ilgili olarak, bir başka kurum daha kabul etmiş: **Milli Güvenlik Kurulu.**

Aslında, bu kurulun, anayasal düzeyde olmayan bir benzeri, «Milli Savunma Yüksek Kurulu» adıyla, daha önce, 1949'da bir kanunla kurulmuş bulunuyordu. Birleşik Amerika'da 1947'de oluşturulmuş «Milli Güvenlik Konseyi»nden esinlenilerek kurulmuşa benzeyen Milli Savunma Yüksek Kurulu ile 1961 Anayasasının Milli Güvenlik Kurulu arasında; kuruluş, yetkiler ve görevler bakımından hayli benzerlikler görülüyor.

5) Bu konuda özellikle bkz. Orhan APAYDIN, Eşgüdüm Yasaldır, Cumhuriyet, 1 Ocak 1979; Uğur MUMCU, Sıkıyönetim ve Eşgüdüm, Cumhuriyet, 2 Ocak 1979.

İşte 1949 yılından beri Türk devlet örgütü içinde yer alan Milli Savunma Yüksek Kurulu, 1961 anayasası ile bir anayasal organ durumuna gelmiştir.

Milli Güvenlik Kuruluna ilişkin 111. madde, ilk biçimiyle şöyleydi:

«Milli Güvenlik Kurulu, kanunun gösterdiği Bakanlar ile Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet temsilcilerinden kuruludur.

Milli Güvenlik Kuruluna Cumhurbaşkanı başkanlık eder; bulunmadığı zaman, bu görevi Başbakan yapar.

Milli Güvenlik Kurulu, milli güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcılık etmek üzere gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna bildirir.»

Madde, 1971 Anayasa değişiklikleri arasında değişikliğe uğratılarak bugünkü durumunu alır.

Milli Güvenlik Kurulunun oluşumu, yetki ve görevleri nelerdir? Anayasa karşısında Milli Güvenlik Kurulunun işlevi ne olmalıdır?

Aşağıda bu soruları aydınlatmaya çalışacağız[6].

MİLLİ GÜVENLİK KURULUNUN OLUŞUMU, YETKİ VE GÖREVLERİ

Milli Güvenlik Kuruluna anayasal düzeyde bir yer veren 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden -kısa sayılabilecek- bir süre sonra, 11 Aralık 1962'de 129 sayılı Milli Güvenlik Kurulu Kanunu[7] kabul edilmiş ve Kurula Anayasaya uygun yeni bir düzenleme getirmiştir. Kanun, Milli Güvenlik Kuruluna katılacak Bakanları, Kurulun görevlerini, toplantı ve karar yöntemini saptayan hükümleri içermektedir.

Milli Güvenlik Kurulu Kanunu'nun önemli hükümleri şöyle özetlenebilir:

- Kurul üyeleri iki ana kategoriye ayrılabilir: Sivil üyeler ve asker üyeler. Asker üyeler, Genelkurmay Başkanı ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları olmak üzere belirli ve

6) Bu konuda özellikle bkz. Rona AYBAY, Millî Güvenlik Kavramı ve Millî Güvenlik Kurulu, SBFD, c. XXXIII, 1978, sy. 1-2, s. 59-82. Ayrıca Ender Kâmil BOYACI, Millî Güvenlik Kurulu, Yeni Ortam, 8-18 Ocak 1976.

7) RG, 19 Aralık 1962/11286.

değişmez 4 kişidir. Buna karşılık, sivil üyelerin sayısı değişmektedir.

Kurula Cumhurbaşkanı, onun bulunmaması halinde de Başbakan başkanlık eder; Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcıları ile Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Ulaştırma ve Çalışma Bakanları ile, gündemle ilgili olarak Başbakanın çağıracağı öteki Bakanlar da Kurul üyesidirler. Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılarının sayısı, sabit olmayıp Bakanlar Kurulunun oluşumu sırasında belirlendiği ya da sonradan değiştirilebildiği için, bu üyelerin sayısı değişkendir. Ayrıca, gündemdeki konuların niteliğine göre Başbakanın Milli Güvenlik Kuruluna katılmaya çağıracağı Bakanlar da, Kurulun üye sayısının değişken olması sonucunu doğurmaktadır.

– Milli Güvenlik Kanunu'na göre, Kurulun ana görevi, milli güvenlikle ilgili temel görüşleri Bakanlar Kuruluna bildirmektir. Kanun, 2. maddesinde bu görevlerin ayrıntılarını 4 bent halinde belirtmiştir. Bunlar, «milli güvenlik politikasının esaslarının hazırlanması ve bu politikanın değiştirilip düzeltilmesi» biçiminde özetlenebilir.

– Kurul, ayda bir kez toplanır. Ayrıca, «Başbakanın göstereceği lüzum üzerine» de toplantı yapılabilir.

Kanun, Milli Güvenlik Kurulunda, görüşmeler sonucunda oylama yapılmasını öngörüyor: «Kurul kararlarını çoğunlukla alır. Eşitlik halinde Başbakanın bulunduğu tarafın oyuna itibar olunur» (m. 5/2). Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri Kurul toplantısına katılır, ancak oya katılmaz (m. 5/3). Başbakanlık Müsteşarı, Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreteri, Başbakanın çağrısı üzerine Kurul toplantılarına katılabilirler, ancak onlar da oya katılamazlar.

Kurul, gerekli gördüğü görevlileri ve uzmanları da, danışma için çağırabilir.

1971 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ VE MİLLÎ GÜVENLİK KURULU

111. madde, yukarıda da belirttiğimiz gibi, 1971 yılında değişikliğe uğradı.

111. maddenin bu yeni biçimi, ilk biçimine göre, iki nokta-

da yeni bir düzenleme getiriyor: Biri Kurulun oluşumunda, öteki de Kurulun işlevinde değişiklik yapmaya yönelik bu yeni düzenleme.

– 1971 değişikliği, Milli Güvenlik Kurulunun oluşumuna ilişkin olarak şu düzenlemeyi getirmiştir:

«Milli Güvenlik Kurulu, Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve Kanunun gösterdiği Bakanlar ile Kuvvet Komutanlarından kuruludur.»

Böylece, **«Kuvvet Temsilcileri»** yerine **«Kuvvet Komutanları»**nın Milli Güvenlik Kuruluna üye olmaları kabul edilmiş oluyor. Bu, 1962 yılında çıkarılan Milli Güvenlik Kurulu Kanunu'nun kabul ettiği düzenin Anayasaya yansıtılmasıdır aslında. Gerçekten, sözkonusu Kanun, Kurulun oluşumunda «Kuvvet temsilcilerine» değil, «Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlarına» yer vermektedir.

– Maddenin ilk biçimine göre, Milli Güvenlik Kurulunun işlevinin özü, «milli güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında» Bakanlar Kuruluna yardımcılık etmektir.

1971 Anayasa değişikliği, Kurulun işlevinin özüne ilişkin bir değişiklik getirmiş değil; «milli güvenlik ile ilgili kararların alınması ve koordinasyonun sağlanması» deyimleri yeni metne de olduğu gibi alınmıştır.

. Değişiklik, bu işlevin yerine getiriliş yöntemine ilişkin deyimlerde kendini göstermektedir. 1961 metnine göre, Milli Güvenlik Kurulu, «... yardımcılık etmek üzere, gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna **bildirir**»ken, 1971 metnine göre, «... gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna **tavsiye eder.**»

Alışılmış ve yerleşmiş anlamıyla, bağlayıcı gücü olmayan bir işlem olan «görüş bildirme»nin yerine «tavsiye»nin konulmasının anlamı nedir?

Profesör Lütfi Duran, «tavsiye»nin, «en azından eşitlerin birbirine verdiği direktif anlamını içerir ve muhatabının serbestliğini az çok kısırlar» bir özelliği olduğuna işaret etmekte ise de; bu durumda bile, Milli Güvenlik Kurulu kararlarının hukuksal değil, ancak siyasal ve moral etkilerinin olabileceğini belirtmektedir[8]. 1971 yılında Anayasayı değiştiren iradenin getirdiği «tavsiye» kelimesine, «Kanun koyucunun abesle iştigal etmeyeceği»

8) Lütfi DURAN, İdare Hukuku Ders Notları (çoğaltma), İst. 1977, s. 110.

ilkesi uyarınca, bir anlam verme zorunluğu karşısında bu yorum kaçınılmaz sayılabilir. Öyle de olsa, bu yorumun, Milli Güvenlik Kurulunun bir organ olarak danışmacı niteliğinde bir değişiklik yaratmadığı da bir gerçektir.

ANAYASA KARŞISINDA MİLLÎ GÜVENLİK KURULUNUN İŞLEVİ NE OLMALIDIR?

Milli Güvenlik Kurulunun yetki ve görevlerinin niteliği, Türk siyasal yaşamında «12 Mart Muhtırası» diye bilinen ve Cumhurbaşkanı ile Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi Başkanlarına 12 Mart 1971 tarihinde verilen Muhtıra'nın öncesi ve sonrasında çok tartışılan bir konu olmuştur. Bu belgeyi imzalayan Genelkurmay Başkanı ile üç Kuvvet Komutanı, unvanlarına «Milli Güvenlik Kurulu üyesi» sıfatını da eklemeyi gerekli görmüşlerdir. Muhtıranın verilmesinden önceki dönemde, Milli Güvenlik Kurulunun kamuya duyuru niteliğinde bildiri çıkarması da, bazı tepkilere yol açmış ve Kurulu siyasal tartışmaların konusu haline getirmiştir[9]. Bu tartışmalar ve tepkiler, zaman zaman şiddetlenerek sürmüş, giderek Milli Güvenlik Kurulunun anayasal düzen içinde gerekli bir organ olup olmadığının tartışılmasına bile yol açmıştır[10].

Sorunun özü, hiç kuşkusuz Milli Güvenlik Kurulunun işlevinin niteliğinin ne olduğudur. Kurulun muhatabının kim olduğu sorusu bu saptamaya göre kanıtlandırılacaktır.

Milli Güvenlik Kurulu, «icraî» kararlar alabilen bir organ mıdır, yoksa sadece «danışmacı» bir nitelik mi taşır?

---

9) Bkz. Tarık Zafer TUNAYA, Millî Güvenlik Kurulu ve Gerçekler, Milliyet, 4 Nisan 1970. Özellikle Lütfi DURAN, Güvenlik Bildirisi, Cumhuriyet, 27 Ocak 1971.

10) Örneğin, Türkiye Barolar Birliği'nin 17-19 Haziran 1977 günlerinde yapılan Olağanüstü Genel Kurulu'nda kabul edilen «Anayasa Değişikliği Öntasarısı»nda, Millî Güvenlik Kurulu'na ilişkin anayasa hükmünün anayasadan çıkarılması gerektiği görüşünü yer alarak, şöyle denilmektedir:

«Devlet güvenliğinin sağlanmasında Cumhurbaşkanı, parlamento, yürütme, idarî ve askerî kuruluşlar görevli ve yetkilidirler. Bunların koordinasyonu her zaman mümkündür. Ayrı bir anayasal kuruluş oluşturulması gereksiz görülmekle bu kurulun Anayasadan çıkarılması uygun görülmüştür» (Türk Pozitif Hukukunun Demokratikleştirilmesine İlişkin TBB Öntasarı ve Raporları, İstanbul Barosu Dergisi Özel Sayısı, 1977, s. 22).

Kanımca, Milli Güvenlik Kurulu, hiçbir kuşkuya yer bırakmayacak biçimde, **«danışmacı bir organ»** niteliğindedir. Milli Güvenlik Kurulunun, Anayasanın 1961 metnine göre de, 1971 değişikliğine göre de, Bakanlar Kuruluna «görüş bildirme», ya da «tavsiyede bulunma»nın ötesinde bir yetkisi yoktur çünkü. 1971 değişikliğiyle getirilen «tavsiye etme» sözünün «görüş bildirme»ye oranla biraz daha bağlayıcı olduğu düşünülebilirse de, bu, işlevin niteliğindeki danışmacılık özünü değiştirecek bir anlam taşımaz. Anayasanın sözü, yalnızca böyle bir yoruma elverişli olduğu gibi, Anayasanın sistematiği içindeki yeri ve özü de bunu gerektirir. «Milli Güvenliğin sağlanmasından ve Silâhlı Kuvvetlerin savaşa hazırlanmasından Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı Bakanlar Kurulu sorumludur» (Anayasa, m. 110/2). Milli Güvenlik Kurulu ise, Anayasanın 102. maddeyle başlayan «Bakanlar Kurulu» alt bölümünde yer almıştır. Bu durumda, bazen kendisine verilmek istenilen bir «üst-kabine» görüntüsünü bir yana bırakıp, Milli Güvenlik Kurulunu Bakanlar Kurulunun bir «alt-uzmanlık komitesi» olarak kabul etmek gerekir. Bu Kurula, emredici nitelikte kararlar alma yetkisini tanımak, Anayasanın kurmayı amaçladığı demokratik hukuk devleti ve Hükümetin, Türkiye Büyük Millet Meclisi önündeki siyasal sorumluluk ilkelerine ters düşer. Öte yandan, «Hükümet, Milli Güvenlik Kurulunun tavsiye kararları dolayısıyla, yetkilerini kullanmaktan çekinemez ya da mazur görülemez»[11].

Kurul üyelerinin sayısı ve bu sayı içinde Bakanların oluşturduğu büyük çoğunluk da bunu gerektirir. Milli Güvenlik Kurulunda, Bakanların sayısı değişken olmakla birlikte, Başbakanla beraber, 10'un altına düşmemektedir. Bu durumda, Milli Güvenlik Kurulunun, Bakanlar Kuruluna belirli politikaların oluşturulmasında yardım eden bir alt-uzmanlık komitesi niteliği, oluşumunun bir gereği olarak da karşımıza çıkmaktadır.

12 Mart Muhtırası denilen belgeye imza koyan genarallerin görev unvanlarına «Milli Güvenlik Kurulu üyesi» sözlerini eklemeye gerek görmeleri bu bakımdan ilginçtir. Bu ek unvanın kullanılması, gerçekte, Milli Güvenlik Kurulunun Bakanlar Kurulunun egemenliğinde olduğunu vurgulamaktadır. Muhtırayı

11) Lütfi DURAN, a.g.e., s. 110.

imzalayan generaller, Milli Güvenlik Kurulu üyesi olduklarını belirtmekle, imzalarının daha ağırlık kazanacağını düşünmüş olabilirler belki. Ancak, bu bir anlamda, asker üyelerin Milli Güvenlik Kurulunu denetim altına almak ve Kurula icraî bir nitelik kazandırmak olanağını bulamadıklarının da ifadesi sayılabilir.

«Kurul askerî bir organ değildir. En azından 10 Bakan ve ayrıca çağrılan Bakanların oyları, sivil ve siyasî kesimin her an ağır basabileceğini açıkça gösterir. Hükümet, kendi politikasını, bu karma kurulda, asker üyelerin tümü muhalif kalsalar bile, onaylattırabilir»[12].

Burada, ilgili kanunla Milli Güvenlik Kurulu içinde yapılması öngörülmüş «oylama»nın niteliği üzerinde de kısaca durmamız gerekiyor. Milli Güvenlik Kurulu Kanunu'na göre, «Kurul kararlarını çoğunlukla alır. Eşitlik halinde Başbakanın bulunduğu tarafın oyuna itibar olunur» (m. 5/2). Yine aynı Kanuna göre, «Kurul, aldığı kararları Bakanlar Kuruluna bildirir» (m. 5/son).

Bu oylamanın, Anayasa gereğince hükümetin genel siyasetinden ve milli güvenliğin sağlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı topluca sorumlu olan Bakanlar Kurulunun kararlarının oluşturulmasında fazla bir önem ve anlam taşıdığı söylenemez.

Milli Güvenlik Kurulunun, yetki ve görev alanına giren konularda Bakanlar Kuruluna görüş ve tavsiye bildirmek durumunda bir alt-uzmanlık komitesi olduğuna ve öyle olmak gerektiğine göre, muhatabı ancak Bakanlar Kuruludur. Kurulun, kamuoyuna doğrudan doğruya hitap etmesi sözkonusu olmamak gerekir[13]. Gerek görülüyorsa, Kurulun görüşleri ancak Bakanlar Kurulunca benimsendikten sonra ve hükümet görüşü olarak kamuya duyurulmalıdır.

Kısacası, Milli Güvenlik Kurulu, Bakanlar Kurulu karşısında, bağımsız bir organ değildir[14].

---

12) Tarık Zafer TUNAYA, a.g.m.

13) Aksi görüşte bkz. İsmet GİRİTLİ, Güvenlik Kurulu Bildirisi, Milliyet, 28 Ocak 1971.

14) Orhan APAYDIN, Hükümet ve Milli Güvenlik Kurulunun Durumu, Cumhuriyet, 19 Ocak 1976.

Sonuç olarak, Milli Güvenlik Kurulunu bağımsız bir organ olarak yansıtmak, hele Kurulun yetkilerini «milli savunma» kavramının dışına taşırmak yanlıştır. Ancak, Milli Güvenlik Kurulunun algılanmasında ya da işleyişinde bazı aksaklıkların görülmüş olması, böyle bir Kurulun gereksiz olduğu anlamına da gelmez. Çağdaş dünyada, milli savunma sorunlarının çok yönlü niteliği gözönünde tutulursa, Milli Güvenlik Kurulu gibi bir uzmanlık kuruluşunun devlet örgütü içinde yer alması doğal sayılmalıdır. Milli Güvenlik Kurulunun gereksiz olduğu yolunda görüşlerin ortaya çıkması, Türkiye'deki siyasal yaşamının çapraşık birtakım sorunlarının bir sonucudur aslında.

Abartılmış bir tepkidir bu kanımca.

Türk siyasal yaşamının çapraşık birtakım sorunları ve zaman zaman ortaya çıkan sivil ve askerî otoriteler arası uyuşmazlıklar, Milli Güvenlik Kurulunun varlığından bağımsızdır. Öte yandan, Milli Güvenlik Kurulunun varlığının, sivil ve askerî otoriteler arasında diyaloğu kolaylaştıran ve uyuşmazlıkları gideren bir etkisi olabileceği de söylenebilir.

KAYNAKLAR

APAYDIN, Orhan, Hükümet ve Millî Güvenlik Kurulunun Durumu, Cumhuriyet, 19.1.1976.

APAYDIN, Orhan, Eşgüdüm Yasaldır, Cumhuriyet, 1.1.1979.

APAYDIN, Orhan, MC ve Silâhlı Kuvvetler, Cumhuriyet, 16.5.1976.

AYBAY, Rona, Millî Güvenlik Kavramı ve Millî Güvenlik Kurulu, SBFD, 1978, c. XXXIII, sy. 1-2.

BOYACI, Ender Kâmil, Millî Güvenlik Kurulu, Yeni Ortam, 8-18 Ocak 1976.

DURAN, Lütfi, Güvenlik Bildirisi, Cumhuriyet, 27.1.1971.

DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İst. 1977.

GİRİTLİ, İsmet, Güvenlik Kurulu Bildirisi, Milliyet, 28.1.1971.

GÜNGÖR, Turgut, Demirel ve Ordu, Cumhuriyet, 3-8 Eylül 1977.

KARAN, Muzaffer, Tahkikat Komisyonundan Milli Güvenlik Kurulu'na, Devrim, 16.2.1971.

KERSE, Ahmet, Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, İst. 1973.
MUMCU, Uğur, Tehlikeli İlişkiler... Cumhuriyet, 21.12.1975.
MUMCU, Uğur, Sıkıyönetim ve Eşgüdüm, Cumhuriyet, 2.1.1976.
ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları, c. II, 3. bası, İst. 1966.
SOYSAL, Mümtaz, Millî Güvenlik, Milliyet, 22.3.1974.
TUNAYA, Tarık Zafer, Millî Güvenlik Kurulu ve Gerçekler, Milliyet, 4.4.1970.

X

BÜTÇE VE PLÂNLAMA

Bütçe ve planlama, modern devlet yönetiminde birinci derecede önemli ve birbirine sıkı sıkıya bağlı iki kurum.

Tarihsel gelişim bakımından, karşımıza ilk çıkan bütçe oluyor; planlama gereksinmesi, çok daha sonra, 20. yüzyılda duyulmuş.

Ve önce sosyalist ekonomilerce.

Nedir bütçe?

Devletin, gelecek belli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanması biçimini gösteren bir belge.

Gelirlerin, başta yurttaşlardan alınacak vergiler olması, bütçenin önemini artırıyor ve parlamentonun müdahalesini gerektiriyor işleme.

Gerçekten bütçeyi, yürütme organı hazırlar ve uygular. Ama nereden neyin toplanıp, nasıl harcanacağını parlamento kararlaştırır.

Ve bir kanunla yapar bunu.

Planlama, daha geniş kapsamlı bir kavram. En geniş anlamıyla, planlama, iktisadî, sosyal ve kültürel faaliyetlerin, belli bir zaman çerçevesi içinde, önceden düşünülmesi, hesaplanması ve eşgüdümü demek.

Plan, orta ya da uzun süreli olarak düzenlendiğine göre, ülkenin kalkınması için öngörülen stratejiyi belirleme ve ekonominin çeşitli kesimlerindeki yönünü göstermek bakımından, bütçeye öncülük eder. Öyle ki, plan bir kez düzenlenip kesin biçimini aldıktan sonra, bütçe ona bağlı olmak, yani plana ve onun yıllık programlarına uyumlu bir biçimde hazırlanmak gerekir.

Birbirlerinden farklı iki kurum da olsalar, her ikisinin ortak olduğu önemli bir nokta var: Bütçe ve planlama da siyasal yanları çok ağır basan iki kurum; çünkü, her ikisi de «**düzen**»le doğrudan doğruya ilişkili.

Bu açıdan bakıldığında bütçe, sınıflı toplumlarda, doğru-

dan üreticilerin yarattığı değerlerin, egemen sınıflara, devlet aracılığıyla, nasıl, hangi mekanizmalarla aktarılacağını gösteren bir belge aslında. Kısacası, emekçi sınıfların yarattığı değerlere el-konulması biçimini saptıyor bütçe.

Parlamentoda bütçe görüşmelerinin her yıl büyük gürültüler koparmasının gizi de burada.

Aynı çatışmalar plan hazırlanırken de oluyor.

Ve kitlelerin siyasal yaşama katılmaları, bu katılmadaki ağırlık derecesi, sözkonusu çatışmaların yönünü belirtiyor.

Bütçeyle planlamanın da niteliğini.

Bugün karşımıza en çok sorun çıkaran, planlama oluyor: Planlamanın niteliğinden, örgütlenişine değin yığınla sorun.

Aşağıda, önce bütçe üzerinde duracağız. Sonra planlamayı, onun sorunlarını ele alacağız.

BÖLÜM I

BÜTÇE

Devletin, faaliyetlerini yerine getirebilmesi için paraya gereksinmesi vardır. Devlet, bu parayı, başta **vergiler** olmak üzere, çeşitli kaynaklardan elde eder ve gereken yerlere harcar. Ancak, kamu hizmetlerinin düzenli işleyebilmesi için, bu gelir ve giderlerin önceden **«tahmin»** edilmesi gerekir.

İşte, başta bu gereksinmedir ki, bütçeyi ortaya çıkarmıştır.

Bütçe, aslında **«iktisadî ve malî»** bir nitelik taşımakla beraber, **«siyasal»** bir yanı da vardır. Bu yanıyla da, yasama ve yürütmenin işbirliğinde özel bir yer tutuyor.

Anayasanın 94, 126 ve 128. maddelerinde düzenlediği konu da bu[1].

I

BÜTÇENİN NİTELİKLERİ VE ÇEŞİTLERİ

BÜTÇE NASIL BİR İŞLEMDİR?

Bütçe, devletin, gelecek belli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir kanundur.

Bu tanıma göre, bütçenin nitelikleri şunlar oluyor:

– Bütçe, **«belli bir dönem»** ile ilgilidir.

Anayasa, «yıllık» bütçe ilkesini koymaktadır (m. 126/1). Bununla beraber, bir kanunla, «kalkınma planlarıyla ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş veya hizmetler için özel süre ve usuller» konabilecektir (m. 126/2).

– Bütçe, gelir ve giderlerin **«tahmin»**ini içerir.

Bu niteliğiyle de, «bilanço» ve «kesin hesaplar»dan ayrılır.

– Bütçe, gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına **«izin»** veren bir işlemdir.

1) Bütçe hakkında bkz. Bedi N. FEYZİOĞLU, Nazarî, Tatbikî Mukayeseli Bütçe, İst. 1969.

Bu nitelik de, bütçeyi «istatistik»ten ve öteki tahminlerden ayırır ve ona bir yasama işlemi niteliğini verir.

– Son olarak, bir **«kanun»**dur bütçe.

Bütçenin koyduğu kayıt ve sınırlamalara uyulması için kanun gücünde olması gerekir; parlamentonun onamasına sunulması da, ona bu gücü kazandırmak içindir.

Ne var ki, «biçimsel bakımdan» bir kanundur bütçe.

BÜTÇENİN ÇEŞİTLERİ

Genel bütçe, yani asıl **«devlet bütçesi»**nden başka, her kamu tüzel kişisinin kendi bütçesi vardır. Bunlar, kamu tüzel kişilerinin özelliklerine göre çeşitlidir:

Katma bütçeler, devletten ayrı tüzel kişiliğe sahip, hizmet bakımından yerinden yönetim ilkesine göre kurulmuş olan kamu kuruluş ve idarelerinin bütçeleridir. Üniversiteler gibi özerk kamu kuruluşlarıyla, –Vakıflar Genel Müdürlüğü gibi– genel müdürlükler biçimindeki bazı idarelerin bütçeleri bu niteliktedir.

Özerk ya da **sınaî bütçeler,** Sümerbank, Etibank gibi kamu iktisadî teşebbüslerinin bütçeleridir.

Yerel bütçeler, vilâyet, köy ve belediye gibi tüzel kişiliği olan yerel kamu idarelerinin bütçeleridir.

Bütün bu bütçeler, devletin genel bütçesi ile aynı nitelikleri taşırlar. Aralarındaki fark, «organik» bakımdandır yalnız: Genel bütçe, **«kanun biçimde»** ortaya çıkar; yani bir yasama işlemidir.

Katma bütçeler de böyledir.

Öteki kamu tüzel kişilerinin bütçeleri ise birer **«idarî işlem»**dir, parlamentodan geçmezler.

Aşağıdaki izahlarımızda, genel bütçe üzerinde duracağız.

II

BÜTÇENİN OLUŞUMU

Bütçe, bir **«hazırlanma»** aşamasından sonra, yetkili organca **«onanır»**. Ancak bundan sonra **«uygulamaya»** başlanır bütçe.

BÜTÇENİN HAZIRLANMASI

Bütçe, **«hükümet»**, yani yürütme organınca hazırlanır.

Öyle de olmak gerekir.

Hükümet, merkezde, idarenin ve hiyerarşik örgütün başında bulunması, giderek toplumun her yanına nüfuz edebilmesi dolayısıyla, genel gereksinmeleri ve istekleri öğrenmek, değerlendirebilmek, giderek bunların gerektirdiği bütçe tahsisatını hesap ve tahmin etmek bakımından herkesten daha müsait durumdadır çünkü. Ayrıca, bütçeyi uygulama görevini üstüne alacağından, gelecekteki sorumluluk kaygusu, bütçeyi olabildiğince yetkin bir biçimde hazırlamak zorunda bırakır hükümeti.

İşte bu nedenlerle, devletlerin pek büyük çoğunluğunda, bütçenin hazırlanması işi «hükümete» bırakılmıştır.

> Türkiye'de de bütçeyi hazırlamak görevi, **Bakanlar Kurulu**na ve onun içinde de **Maliye Bakanına** verilmiştir: Her Bakanlık, kendi gider bütçesini hazırlayarak, Ağustos ayı sonuna değin, Maliye Bakanlığına gönderir. Maliye Bakanlığı da bu tahminleri inceler, gelir bütçesini de hazırlayarak bütçe tasarısını Bakanlar Kurulu'na sunar.
>
> Bakanlar Kurulu, bu tasarı üzerinde görüşür; ona son biçimini verir ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar (m. 94/1).

PARLAMENTO VE BÜTÇE

Bütçenin onanması, milli egemenliğin somutlaştığı temel işlemlerden biridir. Egemenliğin gerçekten millette olup olmadığı, milleti temsil edenlerin bütçeyi onama yetkisine sahip bulunup bulunmaması ile ölçülür. Bundan dolayı, demokratik sistemlerde, bütçenin onanması işi meclislere ait bir haktır.

Bütçeyi hükümet hazırlar, **«parlamento»** onaylar.

Bu ilke, Türkiye'de de uygulanır öteden beri.

Bütçe Kanunu, öteki kanunlardan ayrı bir usulle görüşülüp tartışılır.

Bütçe tasarısı, Bakanlar Kurulunca hazırlanıp Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulunca[2], önce bir komisyonda incelenir

2) Anayasaya göre, Bütçe Kanun Tasarısı, «malî yılbaşından en az üç ay önce», Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Bizde malî yılbaşı 1 Marttı.

ve ondan sonra Meclislerde görüşülüp tartışılır ve onanır. Anayasa, Bütçe Tasarısının incelenmesini «karma» nitelikte bir komisyona veriyor: **Bütçe Komisyonu.**

Öteki komisyonlardan çok farklı niteliktedir bu komisyon (m. 94/2).

> En önemli fark, Komisyonda her iki Meclisten üyelerin yer almış olmasıdır. Sayısı da bu nedenle fazladır: 50 kişi. İkinci önemli fark, Komisyonun üçte ikisinin iktidar partisi ya da iktidar ortağı partiler üyelerinden, kalan üçte bir üyesinin ise öteki partilere bağlı milletvekili ve senato üyelerinden oluşması. Kuruluşunda olduğu gibi çalışmasında da, öteki komisyonlardan önemli farklar vardır. Komisyon, bütçeye istediği biçimi verebilir: Giderleri arttırabilir, gelirleri arttırıp, eksiltebilir; bu konudaki önerileri kendiliğinden sonuca bağlayabilir. Bu denli geniş yetkilere Meclis ve Cumhuriyet Senatosu bile sahip değildir.
>
> Bu Meclislerde, gider artırıcı ya da gelir azaltıcı önerilerde bulunulamaz nitekim.

Kısaca, bütçe denince, Bütçe Komisyonu gelir akla hemen. Hukuksal olduğu kadar siyasal bakımdan da böyledir. Partiler, en değer verdikleri üyelerini, Bütçe Komisyonuna seçerler bu nedenle.

Parlamentolarda, politikanın yıldızları bu Komisyonda doğar.

Bütçeyi onamak için iki meclisin birlikte toplanacağına dair bir hüküm bulunmadığından, bu konuda Millet Meclisi ile Cumhuriyet Senatosu'nun karşılıklı yetkilerinin belirtilmesi gerekiyor: Bütçe bizde, önce **Cumhuriyet Senatosu**'nda görüşülür.

Ama, **sonunda asıl karar, Millet Meclisinindir.**

> Gerçekten, Anayasaya göre, «Karma Komisyonun en çok **sekiz hafta içinde** kabul edeceği metin, **önce Cumhuriyet Senatosu'nda görüşülür»** (m. 94/3). Önceliği Senatoya vermekle beraber, Anayasa, bütçeyi görüşmesi için, bu meclise **10 günlük** kısa ve kesin bir süre tanımıştır. Böylece, ikinci meclisin, görüşmeleri uzatması ve öncelik hakkından yararlanarak, Millet Meclisine

---

18 Temmuz 1981 tarih ve 2493 sayılı Kanunla, malî yılbaşı, 1 Marttan tekrar 1 Ocağa alınmış bulunmaktadır (bu konuda bkz. Bedî N. FEYZİOĞLU, Malî Yıl Değişikliği ve Yeni Anayasa, Milliyet, 16 Ağustos 1981).

bütçeyi rahatça inceleyecek vakit bırakmaması olasılığı önlenmiştir[3].

«Cumhuriyet Senatosunca kabul edilen metin, en geç bir hafta içinde yeniden görüşülmek üzere, Karma Komisyona verilir. Karma Komisyonun kabul ettiği son metin Millet Meclisinde görüşülür ve **mali yılbaşına kadar** karara bağlanır» (m. 94/4).

Demek oluyor ki, bütçeyi onama konusunda, asıl karar yetkisi **Millet Meclisine** aittir[4].

Anayasanın 94'üncü maddesi, bütçenin gerek Cumhuriyet Senatosu'nda gerek Millet Meclisi'nde görüşülüp onanması sürelerini belirtmiştir. Bu kesin sınırlamalara karşı, konuşmaların süresi bakımından bir sınırlama yoktur.

Ancak «Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe hakkındaki düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önergeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur» (m. 94/5).

Anayasada yapılan asıl sınırlama, bütçede **«meclis girişimi»** ile ilgilidir: «Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bütçe Kanunu Tasarılarının Genel Kurullarda görüşülmesi sırasında, **gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı** teklifler yapamazlar» (m. 94/son fıkra).

Bununla güdülen amaç, bütçe denkliğinin ve hükümetin yıllık çalışma programının bozulmamasıdır: Bütçe tasarısı üzerinde parlamento denetimi mutlaka yapılmalı, ancak hükümet programı da, altüst edilmemelidir.

Millet Meclisi, bütçeyi onama yetkisine sahip olduğu gibi, reddetme yetkisine de sahiptir. Bütçenin reddi, bir yerde hükümete güvensizlik anlamınadır; ancak, hükümetin otomatik olarak düşmesini de gerektirmez[5].

---

3) Bununla beraber, Bütçe Kanun Tasarısının Cumhuriyet Senatosunda on günlük görüşme süresinin aşılmış olmasını, Anayasa Mahkemesi, Anayasaya aykırı görmüyor (E. 1976/34, K. 1976/52, kt. 9.12.1976, AMKD, c. 14, s. 412).

4) Nitekim, Cumhuriyet Senatosunca tümünün reddine karar verilen Bütçe Kanunu Tasarısının, yeniden Bütçe Karma Komisyonunda ve Millet Meclisinde görüşülüp kabul edilmesi Anayasaya aykırı sayılmıyor (bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1974/26, K. 1974/48, kt. 21.11.1974, AMKD, c. 12, s. 394-395).

5) Bkz. Bedî N. FEYZİOĞLU, Plân ve Güven, Milliyet, 15 Aralık 1978.

Gelenek odur ki, hazırladığı bütçe reddedilen hükümet çekilir.

BÜTÇENİN UYGULANMASI

Bütçe, Bakanlar Kurulunca hazırlandıktan ve parlamentoca görüşülecek onandıktan sonra, «uygulanma»ya başlanır. Bütçede öngörülen gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması görevi, yeniden hükümete düşer. Hükümet içinde de bu görev, tek bir Bakana, Maliye Bakanına verilmiştir.

III

BÜTÇENİN DENETLENMESİ

Hükümetin hazırladığı, parlamentonun onadığı ve yine hükümetin uyguladığı bütçenin, son olarak «denetlenme»si gerekir. Denetlemeden amaç, gelir ve giderlerle ilgili olarak, parlamentonun kanunla izin verdiği birtakım hukuksal işlemlerin ne biçimde yapıldığının ve sonuçlarının ne olduğunun araştırılmasıdır.

Bu amaçla bütçe, üç bakımdan denetlenir: İdarî, yargısal ve siyasal.

İDARÎ DENETLEME

İdarî denetleme, kural olarak, bütçenin yürütülmesi sırasında yapılan ve «önleyici» nitelikte bir denetlemedir. Bu denetlemeyi, –başta Maliye Bakanlığı ve örgütü olmak üzere– idare organları yapar.

YARGI DENETLEMESİ VE SAYIŞTAY

Yargı denetlemesi, bütçenin yürütülmesi bittikten sonra, saymanların gelir ve gider hesapları üzerinde yapılan bir denetlemedir.

Bu denetlemeyi, Sayıştay'a vermiştir Anayasa.

Sayıştay, Türkiye'de, ilk olarak 1865'te kurulmuş ve 1876 Anayasası'nda bir «anayasa organı» olarak yer almıştır.

Bugün de bu niteliktedir.

Anayasa, Sayıştay'la ilgili olarak şu hükmü koyuyor (m. 127).

«Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını **Türkiye Büyük Millet Meclisi adına** denetlemek ve sorumlularının hesap ve işlemlerini **kesin hükme** bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlemlerini yapmakla görevlidir.»[6]

Sayıştay'ın Başkan ve üyeleri, **Büyük Millet Meclisince** seçilir. Bundan maksat, bu çok önemli denetleme organının **Hükümet karşısındaki bağımsızlığın** sağlamaktır. Sayıştay, denetleme görevini, «Büyük Millet Meclisi adına» yaptığına göre, onun güvendiği kimseler arasından ve kendisince seçilmesi doğaldır. Sayıştay, denetleyicileri ile bunların yardımcılarını ve diğer memurlarını kendisi atar.

Sayıştay, yargı denetlemesinde, bir sorgu hâkimi ve bir mahkeme gibi hareket eder. Denetleme sonucunda, gerekli görürse, kanunsuz işlemlerin iptaline ve ilgililerin sorumluluğuna karar verir.

SİYASAL DENETLEME

Siyasal denetleme, bütçeyi onamak suretiyle, yapılmasına yetki verdiği işlemlerin ne şekilde yürütüldüğü ve sonuçlarının ne olduğu konusunda **parlamentonun** kendisinin yaptığı denetlemedir. Böyle bir denetleme olmazsa, parlamentonun başlangıçta böyle bir müsaade vermiş olmasının anlamı ve değeri kalmaz. Parlamentonun yaptığı denetleme, bütçenin yürütülmesi sırasında ve bütçenin yürütülmesinden sonra olmak üzere, iki aşamada yapılmaktadır.

– Bütçenin yürütülmesi sırasında, yasama organı, bütçe uygulaması ile ilgili olarak, Hükümeti daima denetleyebilir. Bunu soru, gensoru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması gibi siyasal denetleme mekanizmasını harekete geçirerek yapar.

---

6) 24 Ocak kararlarıyla başlayan yeni ekonomi politika uygulamasında, Sayıştay'ın da, görev ve yetki sınırlarını açıkça aşarak, «işçi ücretlerini»ni etkilemeye değin varan bir tutum içine girdiği görülüyor (bu konuda ilginç bir yazı için bkz. Lütfi DURAN, Sayıştay ve İşçi Ücretleri, Cumhuriyet, 30 Mart 1981).

– Bütçenin yürütülmesinden sonra yasama organının yaptığı siyasal denetleme, Sayıştay'ın hazırladığı **Genel Uygunluk Bildiriminin İncelenmesi ve Kesin Hesap Kanunu'nun onanmasıdır.**

Anayasa, 128. maddesinde bunu düzenliyor:

> «Kesin Hesap Kanunu Tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak **en geç bir yıl** sonra, Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu Kesin Hesap Kanunu Tasarısının verilmesinden başlayarak **en geç altı ay içinde** Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.»

Genel Uygunluk Bildiriminin İncelenmesi ve Kesin Hesap Kanunu'nun kabulü ile, yasama organı, Hükümeti, uyguladığı bütçe hesaplarından ibra etmiş olur.

IV

KLASİK BÜTÇEDEN PROGRAM BÜTÇEYE

Çağımızda kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik yönünden değişiklik göstermesiyle kamu harcamalarının giderek artmasına karşılık, malî kaynakların sınırlı olması, kamu hizmetlerinde verimlilik kavramıyla beraber, devletlerin sosyo-ekonomik gelişmelerini yönlendirme gereği, çağdaş bütçecilikte klasik bütçeden farklı biçim ve içerikteki **program bütçeyi** geliştirmiştir[7]. Böylece, devlet bütçesinin hizmet etkinliğine yönelme ve ekonomik gelişme aracı olarak kullanılması olanağı yaratılmıştır.

Program bütçe, devletin işlevlerini yerine getirmek üzere yapılan kamu hizmetlerinin belli bir plan, program içinde yapılmasını; hizmetlerin maliyet ve faydalarının belirlenmesini ve hizmet seçenekleri arasından en verimli etkin sonucu verenin seçilerek bütçe ile bu hizmetin gerçekleştirilmesini esas alır. Program bütçe ile, yalnızca biçim değişikliği değil, esas değişikliği de getirildiği için, kamu yönetimini doğrudan etkiler. Kamu hizmetlerinin sınıflandırılması ve ödeneğin bu hizmetlere ayrılması

7) Bu konuda ilginç bir yazı olarak bkz. Gülay COŞKUN, Program Bütçe, Cumhuriyet, 23 Şubat 1981.

sonucu kamu yönetiminde yeniden düzenleme, bilgi toplama ve iletişimde yenilenme, yönetici sorumluluğu, denetim ve personel yönetimi konularında hizmetin etkinliğine yönelen değişmeler kaçınılmaz olarak ortaya çıkmaktadır.

Böylece, program bütçe, kamu yönetiminde belirtilen amaçlara ulaşmak için var olan sınırlı kaynakların ayrılmasında, yöneticiler ve siyasal organlarca en iyi kararların alınmasını sağlayan bir bütçeleme ve yönetim tekniğidir.

Plan, program bütçe ve analitik öğeleri içerir. Devlet harcamalarında, bunların neler olduğu değil, harcamaların neden, niçin, hangi amaçla yapıldığı aranır. Bu amaç için de devlet harcamalarında hizmet işlevine göre bir sınıflandırma yapılarak, bu hizmetlerin maliyetleri üzerinde durulur. Hizmet-maliyet ilişkisi analitik yöntemlerle sağlanır. Hizmetlerin etkinlik sonuçları değerlendirilir.

1973 malî yılından beri Türkiye'de uygulanmaya başlayan program bütçe, işte bu nitelikte bir bütçeleme tekniğini getirmektedir. Türk malî yönetiminde öncelikle böyle bir bütçe reformu gereksinimi, klasik bütçede bütçe ilkelerinin çok katı biçimde uygulanması; ödeneklerin satın almalara ayrılması, hizmetin ve bu hizmete ayrılan paranın bütçede görülmemesi; devlet bütçesi kapsamının hızla genişlemesi; kamu harcamalarında israfın gözle görülür biçimde hızla artması; kalkınma planı - yıllık programlar - bütçe ilişkilerinin çok zayıf olması; kamu yönetiminde yeniden düzenleme gereksinmesinin çeşitli zamanlarda yapılan girişimlere karşın karşılanamaması gibi nedenlerle ortaya çıkmıştır. Uygulamaya konan program bütçe modeli, devletin işlevlerini yerine getirebilmek için yapması gereken kamu hizmetlerinin, bu hizmetleri yerine getiren örgütlerce sınıflandırılması ve hizmet birimlerinin maliyetlerini saptayacak ikinci bir sınıflandırmayı esas almaktadır. Böylece beklenen, her yıl hazırlanan bütçe ile kamu hizmetlerinin açıkça görülmesi, hizmetlerin maliyetlerinin saptanabilmesi ve hizmetlerin belirlenen plan-program içinde amaca ulaşıp ulaşmadığının bütçe aracıyla denetlenebilmesidir.

Program bütçe, iyi geliştirilmiş ve Türkiye gerçeklerine uyan, ülke gereksinmelerini yanıtlayan ve geliştirilme yolları açık bırakılan esnek bir modele dayandırılmıştır.

Ne var ki, 1973 malî yılında uygulanmaya konan program bütçe, geçiş döneminden bugüne değin yapılması beklenen aşamaların gerçekleştirilmemesi nedeniyle ümit edilen sonuçları verememiştir.

Uygulamayla ilgili olarak çizilen tablo oldukça kötümser bir görünüm içindedir.

Ancak, gözden ırak tutulmamalıdır ki, getirilen program bütçe, kamu yönetiminin verimli çalışmasını sağlayacak bir araçtır. Aracın kendisinden mucizeler beklenemez. Onu uygulayan yine kişilerdir ve uygulama sonucu, bu kişilerin ve ekiplerin bilgi, niyet, çalışma gücü, işbirliği çabaları, politik endişelerden uzak, korkusuzca sorumluluk ve yetki yüklenebilmelerine bağlıdır. Ekonomik kalkınma aşaması içinde olan ülkemizde planlı -programlı kalkınma ve bugün içinde bulunduğumuz ekonomik darboğazları aşabilme, özellikle kamu yönetiminin tasarrufa gidebilmesi, kamu hizmetlerinde verimin esas alındığı program bütçenin gerekleri yerine getirilerek uygulanmasıyla istenen sonuçları verebilir.

KAYNAKLAR

COŞKUN, Gülay, Program Bütçe, Cumhuriyet, 23.2.1981.

DURAN, Lütfi, Sayıştay ve İşçi Ücretleri, Cumhuriyet, 30.3.1981.

FEYZİOĞLU, Bedî N., Nazarî ve Tatbiki Mukayeseli Bütçe, İst. 1969.

FEYZİOĞLU, Bedî N., Plân, Bütçe ve Güven, Milliyet, 15.2.1978.

FEYZİOĞLU, Bedî N., Malî Yıl Değişikliği ve Yeni Anayasa, Milliyet, 16.8.1981.

BÖLÜM II

PLANLAMA

Çağdaş devlet, **planlı** devlettir. Hangi iktisadî sistemi kabul ederse etsin, günümüzde devletler iktisadî, sosyal ve giderek kültürel gelişmelerini planlamaktadırlar.

Planlama, sorunları çözmede bir *zorunluluktur artık.*

Fakat önce, nedir planlama?

I

PLANLAMA KAVRAMI VE ÇEŞİTLERİ

PLANLAMA KAVRAMI

Planlama, devletin iktisadî yaşama basit bir müdahalesi demek değildir. Devletin, piyasa mekanizmasının aksaklıklarını önlemek ya da düzeltmek amacıyla aldığı kısa vadeli ayarlayıcı ve düzeltici önlemler planlama değildir; çünkü devlet, günümüzde, bu önlemleri zaten almaktadır.

Bunun gibi, devletin şu ya da bu alanda yapacağı bazı işleri rasyonel bir programa bağlaması da planlama değildir.

Planlama, en geniş anlamıyla, **iktisadî, sosyal ve kültürel** faaliyetlerin, **belli bir zaman çerçevesi içinde, önceden düşünülmesi, hesaplanması ve eşgüdümü** demektir.

Daha da somut olarak, bir planlamanın bellibaşlı öğeleri şunlardır: Millî gereksinmelerin ve hedeflerin saptanması, kaynakları saptanması, kaynakların gereksinmeleri karşılayacak biçimde seferber edilmesi, uygulamanın belli zaman dönemlerine bölünmesi ve son olarak da, saptanan esaslara uyulmayı sağlayacak önlemlerin alınması.

İktisadî sorunlar, çağımızda devletlerin çözmek zorunda oldukları baş sorunlar olduğundan, planlama deyince, önce **iktisadî planlama** anlaşılır.

Planlama tekniğinin ve uygulamasının yolunu açan ve bu alanda öncülük yapan **Sovyetler Birliği** olmuştur. Gerçekten,

Sovyetler Birliği'nin iktisadî alanda, dünyanın öteki ülkeleri üzerindeki etkisi, en başta planlama düşüncesinde olmuştur. Ne var ki, sanayileşmiş Batılı devletler, daha sonra da gerikalmış ülkeler, planlamayı, kendi iktisadî ve sosyal yapılarına uyacak biçimde ayarlayacaklar ve böylece değişik planlama uygulamaları ortaya çıkacaktır.

Bugün, çeşitli ülkelerde planlama uygulamaları ne denli değişik olursa olsun, ilke olarak, iki çeşit planlama kabul ediliyor: **Sosyalist planlama ve kapitalist planlama.**

SOSYALİST PLANLAMA

Sosyalist planlama, Sovyetler Birliği'nde ve öteki marksist demokrasilerde uygulanan bir planlama çeşididir.

Aslında, planlama, toplumsal ekonomik biçimlenmenin her türünde uygulanabilen bir araç değildir. Daha gerçeği, planlamanın olabilmesi için, bir ekonomide en azından iki şeyin gerçekleştirilmiş olması gerekir: **«Üretim araçlarının toplulaşması»** ve **«kollektifleştirilmesi».**

Üretim araçlarının toplulaştırılması, hem sanayide, hem de tarımda, üretim olayının büyük ölçeklerde gerçekleştirilmesi demek. Planlama için teknik bir zorunluk olan, büyük ölçekli üretime, kapitalizmin tekelci aşamasında ulaşılır. Ne var ki, bir ekonomide üretim araçlarının toplulaşması planlama için gerekli, ama yeterli koşul değildir. Planlamadan söz edebilmek için, aynı zamanda ve her şeyden önce, «üretim araçlarının kollektifleştirilmesi» gerekir.

Sosyalist ekonomilerde gerçekleşmiştir bu olay. Ve o yüzdendir ki, sosyalist ekonomiler, «planlanabilir» ekonomilerdir.

İki niteliği vardır sosyalist planlamanın: **«Merkezî»** ve **«emredici»** olması.

Üretim araçlarının tümü devletin elinde ya da denetiminde olduğundan, bütün iktisadî kararlar «tek bir merkezde» alınır. Ve alınan kararlar, yani plan, siyasal otoritenin sürekli gözetimi altında, hiçbir sapmaya yol açmayacak bir disiplin içinde yürütülür.

Böylece, sosyalist plan, hemen her noktada «emredici»dir.

Sosyalist planın uygulanmasında, son zamanlarda yeni bir

eğilim de ortaya çıkmıştır. **Libermanizm** adı verilen bu eğilim, sosyalist plânlamada aşırı merkeziyetçiliğe karşıdır. Ve bu eğilimin etkisiyledir ki, sosyalist ülkelerin çoğunda, iktisadî faaliyetlerin -hiç olmazsa- bir bölümü, artık tek merkezden plânlanmamaktadır. Bütün üretim birimleri ve bütün işletmeler için -eskiden olduğu gibi- ayrıntılı plânlar yapma usulü de terkedilmiştir. Tüketim kesimi de esnek bir plânlamaya tabi tutulmaktadır.

Ne var ki, bütün bunlar, sosyalist plânlamada bir **yöntem değişikliği** olup, bir sistem değişikliği değildir[1].

KAPİTALİST PLANLAMA

Kapitalist planlama, kapitalist ülkelerde uygulanan bir planlama çeşididir.

Aslında, kapitalist üretimin niteliği, «planlanamaz» oluşudur[2]. Kapitalist üretimin planlanamazlığı, her şeyden önce, «anarşik» yapısından kaynaklanır onun; kapitalizmde tekelleşme, hangi aşamaya ulaşırsa ulaşsın, rekabet ve üretim anarşisi ortadan kaldırılamaz. Kapitalist üretimde, üretimin hacmini, hiçbir zaman üretim araçlarının gelişmişlik düzeyi belirlemez. Kapitalizmde, üretimin tek amacı «kâr» olduğundan, üretimin hacmini «pazar» belirler. Daha açığı, kapitalistler, üretebildikleri kadar değil, satabilecekleri kadar mal üretirler. Ve bu nedenle de, kapitalizmde yatırım büyüklükleri, üretim ve kalkınma hızı büyüklüklerinin belirleyicisi olamaz.

Kapitalizmin tüm planlanamazlığına karşın, kapitalist ülkelerin tümünde, şu ya da bu biçimde, hem planlar, hem de planlama örgütleri var. Bunun nedeni anlaşılmaz değil: İlk kez, emperyalist-kapitalist dünya ekonomilerindeki bunalımların yüksek boyutlara ulaştığı bir dönemde, başta Sovyetler Birliği ve ardından da öteki sosyalist ülkelerin ekonomilerinde gerçekleştirilen yüksek dozdaki kalkınma hızları, Batı dünyasını değişik açılardan etkiledi. Sosyalist ekonomilerde gözlenen başarılara karşılık, kapitalizmin başarısızlıkları, milyonlarca insanın kapitalizme olan güvensizliğini daha da yoğunlaştırdı.

---

1) Bu konuda özellikle bkz. Korkut BORATAV, Sosyalist Plânlamada Gelişmeler, 1973.

2) Özlem ÖZGÜR, Plânlama ve Kapitalizm... Politika, 22 Kasım 1977.

Bu durum, ister istemez, burjuva ideologlarını sürekli plandan söz eder bir duruma getirdi. Ve özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın ardından, plan ve planlama kelimeleri, kapitalist dünyada en çok kullanılan, en çok propaganda edilen kavramlar oldu. Ekonomik yaşama devletin müdahalesinin artışı ve buna koşut olarak «karma ekonomi» kavramının da aynı dönemde ortaya çıkışı, rastlantı sayılmamalı. Açıkçası, burjuva ideologları, plan ve planlama kavramlarını, politik ve ideolojik amaçlı bir propaganda aracı olarak kullanmaktadırlar. Gösterilmek istenir ki, sosyalist ekonomileri başarılı kılan planlamadır; yoksa, üretim biçiminin niteliği, onun niteliğini belirleyen üretim araçlarının kollektifleştirilmesi değil.

Planın yalnızca bir araç olduğu unutulur; kasıtlı olarak unutturulur hem de.

Bu tip planlamanın niteliği sadece **«yön verici»** olmasıdır.

Gerçekten, kapitalist planlamada, önce **iktisadî kararlar, tek merkezden alınmaz;** dolayısıyla, **«piyasa mekanizması»**, –sınırlı ve güdümlü de olsa– işlemeye devam eder. Sonra, plan hedeflerine ulaşmak için kullanılan araçlar ve yöntemler bakımından da farklılık vardır: Bu araçlar, genellikle, emredici ve zorlayıcı değil, sadece «yön verici» bir nitelik taşır.

GERİ KALMIŞ ÜLKELERDE PLANLAMA

Gerikalmış ülkeler de, iktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmalarını gerçekleştirmek için planlamaya başvurmaktadırlar. Onlar için kalkınma nasıl bir ölüm-kalım sorunu ise, planlama da öylesine bir zorunluluk.

Ne var ki, gerikalmış ülkelerdeki planlama ile gelişmiş kapitalist ya da sosyalist ülkelerdeki planlama arasında esaslı bir fark vardır: Gerikalmış ülkelerde, planlamanın amacı, sadece ekonominin rasyonelleştirilmesi, üretimin arttırılması ya da gelir dağılımında sosyal adaletin sağlanmasından ibaret değildir. Bu ülkelerde planlamanın asıl hedefi, **toplumun iktisadî ve sosyal yapısını değiştirmektir.**

Daha kısa bir deyişle, bir **«yapı değişikliği»**dir planlamanın asıl amacı.

Öyle olunca da, bu tür ülkelerde, plan, böylesine büyük bo-

yutlar taşıyan hedefe ulaşabilecek bir kapsam ve niteliğe bürünmektedir. Bunun sonucu olarak, gerikalmış ülkelerdeki planlama, -ister istemez- kapitalist planlamadan çok sosyalist planlamaya yaklaşmaktadır.

Ya da çok çetin sorunların üstesinden gelmek için yaklaşmak zorundadır[2a].

II

TÜRKİYE'DE PLANLAMANIN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

Sovyetler Birliği'nden sonra, dünyada ilk planlama denemesine girişmiş bulunmak onurunun Türkiye'ye ait olduğu söylenebilir.

1929 Dünya Bunalımı, Türkiye'yi yeni bir iktisadî politika arayışına götürür[3]. Böylece, 1930'lar, Türkiye'nin iktisadî tarihinde **«devletçilik»** yılları olacaktır. Kapitalizmin özel kesim öncülüğünde değil de devlet öncülüğünde kurulması kabul edilince, kalkınmada, giderek sanayileşmede de -ister istemez- planlamaya gidilir.

İlk planlama çalışmaları 1932'de başlar; 1934 yılında **Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı** kabul edilir[4].

> Bu plan, millî ekonomiyi tümüyle kapsayan bir plan olmaktan çok, beş yıllık sınaî yatırımlar programı niteliğini taşıyor; ancak bu bakımdan da yüksek bir gerçekleşme oranına ulamıyordu. Öyle de olsa, 1934-1938 plânının hazırlanmasından sonra otuz yıl süreyle Türkiye'de yapılan bütün plânların tümüyle kâğıt üzerinde kaldığı dikkate alınırsa, ilk büyük sınayi yatırımlarına fiilen rehberlik eden bu ilk planlama çalışmasının küçümsenmesinin büyük bir hata olduğu rahatça söylenebilir[5].

2a) Ayrıca bkz. Beşir HAMİTOĞULLARI, İktisaden Azgelişmiş Ülkeler İçin Nasıl Bir Plân Gereklidir? SBFD, 1966, cilt XXI, sy. 3.

3) Bu konuda ilginç bir araştırma olarak bkz. İlhan TEKELİ/Selim İLKİN, 1929 Dünya Buhranında Türkiye'nin İktisadî Politika Arayışları, Ortadoğu Teknik Üniversitesi, İdarî İlimler Fakültesi, Ank. 1977.

4) Bkz. Afet İNAN, Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Birinci Sınayi Plânı 1933, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ank. 1972.

5) Korkut BORATAV, Türkiye'de Devletçilik, İst. 1974, s. 156.

1938 yılında, Bakanlar Kurulu, –aslında resmen kabul edilmiş bulunmayan İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı'ndan[6] bütünüyle ayrı– bir **Dört Yıllık Plan** kabul ederek yürürlüğe koyar. Ne var ki, İkinci Dünya Savaşı'nın başlamasıyla, ölü bir metin haline gelir bu plan.

O yıllardan 1960'lara değin Türk ekonomisi plansız bir ekonomidir[7].

27 Mayıs'tan sonra, ekonomiyi plana bağlamak kaçınılmaz olmuştu. Daha 1961 Anayasası kabul edilmeden, Millî Birlik Komitesi, 30 Eylül 1960 tarih ve 91 sayılı Kanunla, **«Devlet Planlama Teşkilâtı»**nı kurar. Daha sonra kabul edilen Anayasa da, 129. maddesinin ilk fıkrasında «iktisadî, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir» dedikten sonra; ikinci fıkrada, «Devlet Planlama Teşkilâtı»nın kuruluş ve görevleri, planın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve planın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir» diyerek, gerek kalkınma planını, gerekse Devlet Planlama Teşkilâtı'nı bir anayasa kurumu haline getirir.

III

PLANIN AMAÇLARI VE HUKUKSAL NİTELİĞİ

Anayasanın öngördüğü ve bir anayasa hükmüne bağladığı kalkınma planının hukuksal niteliği nedir[8]?

Bazıları, planı, iktidarın bir programı, bir tavsiyesi mahiyetinde görmekte ve planı, «özel kesim»le «siyasal iktidar»ın anlaşarak iş alanını bölüşmesi, devletin özel kesime kredi ve olanaklar sağlayarak bunları koruması saymaktadırlar.

---

6) TC İktisat Vekâleti Sanayi Tetkik Heyeti, 2'nci 5 Yıllık Sanayi Planı, Ank. 1936.

7) Bkz. İlhan TEKELİ/Selim İLKİN, Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadî Kalkınma Planı, Ortadoğu Teknik Üniversitesi, İdarî İlimler Fakültesi, Ank. 1974.

8) Bu konuda özellikle bkz. Lütfi DURAN, Türkiye'de Planlamanın Hukukî Rejimi, Ank, 1975; Turgut TAN, Planlamanın Hukukî Düzeni, TODAIE Yayını, Ank. 1976.

1961 Anayasasının 41. ve 129. maddeleri, planı, bir tavsiye biçiminde anlamaya müsait değildir:

Gerçekten 41. maddeye göre, «iktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla millî tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak devletin ödevidir» (m. 41/2).

Bunu yaparken, devlet, iktisadî ve sosyal yaşamı düzenleyecektir.

Hangi amaçla?

Anayasa, o amaçları da gösteriyor: «İktisadî ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir» (m. 41/1).

Anayasa, gerçi «özel kesim»e de yer veriyor iktisadî yaşamda. Böylece, «karma ekonomi» anlayışına sahip bir anayasadır 1961 Anayasası. Ne var ki, yukardaki hükümlerin de gösterdiği gibi, kapitalizmin kuruluşunda, **devlete ağırlık tanıyan bir karma ekonomi** anlayışıdır bu. Gerikalmışlıktan kurtulmanın yolu olarak kalkınmanın böyle bir ekonomi anlayışı ile gerçekleştirilmesini istemektedir Anayasa.

Böylece, kalkınma planının düzenlenmesi ve gerçekleşmesi bir devlet ödevi olunca, özel kesim de plana uymak, planın kurallarına göre, kendisine yüklenen ödevleri yerine getirmek zorundadır.

Güdümlü ve karma ekonomiyi, bireylere devletin uyması; bireylerden, kalkınma bakımından sosyal ve iktisadî bir kamu borcunun yerine getirilmesini beklemeksizin onlara krediler açma ve malî yardımlar yapma biçiminde anlamak, Anayasamızın ilkeleriyle bağdaşmaz.

Başta sosyal devlet ilkesiyle.

Anayasaya bu hükümlerin konulmasının nedeni de, özel kesime yapılan iç ve dış yardımların, çoğu halde, kamu yararından çok kişileri palazlandırmak için kullanılmış olması; nice özveriler ve milletçe altına girilen borçlarla, elde edilen iktisadî gelişme ve kalkınma arasında hiçbir oran olmayıp, toplumun gırtlağına değin borçlu, ama yine de gerikalmış durumda bırakılması

değil midir?

129. maddeye göre de, «iktisadî, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir» (m. 129/1). «... Planın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve planın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler» yasama organınca «özel kanun»la düzenlenecektir (m. 129/2).

Şu halde, plan, yalnızca bir hükümet programı, gelip geçici hükümetlerin işi değil, bir devlet, yani yasama organı da içinde olmak üzere, «devletçe» yapılacak ve aynı organlarca, aynı usullerle değiştirilinceye kadar herkesin ve her organın uymak zorunda bulunduğu bir kural olmak gerekir.

129. maddenin hükmü bunu göstermektedir.

129. madde, planın ve plan değişikliklerinin, idarenin bir iç işi olmadığını, yasama organının bu işe doğrudan doğruya, kanun yoluyla ya da kanunda koyacağı hüküm ve yaptırımlarla katılacağını göstermektedir. Eğer kalkınma planının nitelik ve gücü, yalnızca bir tavsiye ve idarenin içinde cereyan eden bir eylemden ibaret olsa idi, Anayasanın 41. ve özellikle 129. maddesinde bu derece önemle yer almazdı. Yasama organı, Anayasanın 41. ve özellikle 129. maddesinin niteliklerini gözönünde tutarak, 129. maddenin emrettiği özel kanunu hazırlamak ve yetkili bir devlet örgütü kurmak zorundadır.

Anayasanın yürürlüğe girmesinden önce kurulmuş olan bugünkü örgüt ise, hiçbir yetki ve güvencesi olmayan, Başbakan yardımcısının hiyerarşisine bağlı «teknik bir büro»dur yalnızca.

Anayasanın öngördüğü örgüt, böyle bir örgüt olmasa gerek!

IV

PLANLAMANIN ÖRGÜTÜ

-DEVLET PLANLAMA TEŞKİLÂTININ KURULUŞU

Devlet Planlama Teşkilâtı (DPT)[9], Yüksek Planlama Kurulu ve Merkez Teşkilâtı'ndan oluşmakta (91 sayılı Kanun, m. 3).

Yüksek Planlama Kurulu, Başbakan (ya da Başbakan yardımcısı), Bakanlar Kurulunca seçilecek üç Bakan, planlama müsteşarı, iktisadî planlama dairesi başkanı, sosyal planlama dairesi başkanı ve koordinasyon dairesi başkanından oluşuyor. Kurulun amacı, ekonomik ve sosyal politika hedeflerinin belirlenmesinde, Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve hazırlanacak planları, Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce, -belirlenen hedeflere uygunluk ve yeterlik derecesi bakımından- incelemektir.

Planlama Merkez Teşkilâtı ise, üç daire başkanlığından oluşuyor. Bunlar: 1. İktisadî Planlama Dairesi Başkanlığı; 2. Sosyal Planlama Dairesi Başkanlığı; 3. Koordinasyon Dairesi Başkanlığıdır. Bu daire başkanlıklarının üyeleri, kuruluş ve görevleri 91 sayılı Kanunda yer almaktadır.

> Buna göre, **İktisadî Plânlama Dairesi Başkanlığı,** uzun ve kısa vadeli millî ve bölgesel plân ve programları hazırlar (m. 7); **Sosyal Plânlama Dairesi Başkanlığı,** Türkiye'nin sosyal sorunlarını inceleyip bunların çözümlenmesi için uzun ve kısa vadeli planlar hazırlar (m. 8); **Koordinasyon Dairesi Başkanlığı** ise, devlet örgütünde ve özel kesimde planın gerçekleşmesini kolaylaştıracak idarî, malî ve hukukşal önlemleri saptama ve tavsiye etmek, plan ve programların uygulanması sırasında gerekli izleme ve eşgüdümü sağlamakla görevlidir (m. 9).

91 sayılı Kanunla DPT'nin statüsü, Başbakanlığa bağlı bir «müsteşarlık» olarak saptanmıştır. DPT'nin yansız ve bilimsel düzeyde çalışması için, bakanlıklarüstü bir statü sayılan müsteşarlık statüsü kabul edilmiştir. Bu nedenle, örgüt istediği

9) Sıddık Sami ONAR, İdare Hukukunun Umumî Esasları, cilt II, 3. bası İst. 1967, s. 772 vd.; Lütfi DURAN, İdare Hukuku Ders Notları, İst. 1977.

bilgiyi tüm devlet dairelerinden alabilme olanağına sahip olmaktadır. Ne var ki, uygulamada, bunun sağlanamadığı görülmektedir. Özellikle, kamu kurumlarındaki planlama birimleriyle, DPT uzmanları arasındaki kültürel ve kişisel sürtüşmeler, bu kurumlardaki planlama birimlerini devreye sokmaya engel olmaktadır. DPT uzmanlarıyla planlama birimi mensupları arasındaki bu çekişmeyi önlemek amacıyla, DPT'nin planlama sistemi içindeki yerinin yolgösterici ve koordine edici olduğunun açıkça belirlenmesi ve DPT uzmanlarının, mutlak olarak, Bakanlık ve Genel Müdürlüklerdeki planlama birimlerinden seçilmesi gibi bazı önlemler önerilmiştir.

Her halde, planlama örgütü yeniden düzenlenmelidir[10].

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLÂTI'NIN GÖREVLERİ

91 sayılı Kanun, 2. maddesinde, DPT'nin görevlerini şöyle belirliyor:

a) Ülkenin doğal, insansal ve iktisadî her türlü kaynak ve olanaklarını saptayarak, izlenecek iktisadî ve sosyal politikayı ve hedefleri belirlemede hükümete yardımcı olmak;

b) Çeşitli Bakanlıkların iktisadî politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde eşgüdümü sağlamak için tavsiyelerde bulunmak ve bu konularda danışmanlık yapmak;

c) Hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli planları hazırlamak;

d) Planların başarı ile uygulanabilmesi için, ilgili daire ve kurumlarla, yerel idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin düzeltilmesi konusunda tavsiyelerde bulunmak;

e) Planın uygulanmasını izlemek, değerlendirmek ve gerekli hallerde planda değişiklik yapmak;

f) Özel kesimin faaliyetlerini planın hedef ve amaçlarına uygun biçimde özendirmek ve alınacak önlemleri tavsiye etmek.

Prof. Duran, bu görevleri yerine getirmek için müsteşarlığın ve YPK'nun yeterince yetkiye sahip olmadıklarını söylemekte ve merkezî idarenin en yüksek iktisadî danışma ve öneri

10) Turgut TAN, Plânlama Örgütü Yeniden Düzenlenmelidir. Cumhuriyet, 8 Aralık 1971. Ayrıca, Gencay ŞAYLAN, Türk Kamu Yönetiminde Plânlama Birimleri ve Sorunları, TODAİED, 1977, cilt 2, s. 81.

kurulu olan DPT'na gereken önemin verilmediğini belirtmektedir. Ayrıca, hazırlanan planlara uygulamada verilen değere dikkati çekerek, DPT'nin görevlerinin etkinliğinden ve hattâ gerekliliğinden kuşku duymaktadır[11].

Bu eleştirelere katılmamaya olanak var mı?

V

PLANIN HAZIRLANMASI, ONAYLANMASI VE UYGULANMASI

PLANIN HAZIRLANMASI

Merkezden planlanan ekonomilerde planların hazırlanması[12], merkezî planlama organı, Bakanlıkların planlama servisleri, bölgesel organlar, işletmeler, bilimsel araştırma grupları ve diğer ilgili kuruluşlarca, çok yönlü olarak gerçekleştirilir. Planların hazırlanması, sözü geçen birimler arasında düzenli bir çalışmayı gerektirir.

Kalkınma planlarının hazırlanması, en az üç aşamada oluyor. Bunlar: a) Hedeflerin belirlenmesi; b) Mevcut durumun ölçülmesi; c) Faaliyetlere girişmek için bir programın hazırlanması.

Bu aşamalardan geçmedikçe, planlama, idarî faaliyetlere yön gösterme aracı olarak tamamlanmış sayılamaz.

Türkiye'de, 91 sayılı Kanunla, kalkınma planlarının hazırlanması usulü, ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Aynı Kanunun 12. maddesi, konuya ışık tutmaktadır.

Buna göre, planın hazırlanmasında, ilk büyük aşama, ekonomik ve sosyal politikaların ve hedeflerin saptanmasıdır. Sosyal politikalar ve hedefler ile ilgili noktalar ise, önce Yüksek Planlama Kurulu'nda saptanır; sonra da Bakanlar Kurulunca görüşülerek karara bağlanır. Ancak, Planlama Merkez Teşkilâtı, anayasal kuralları gözönünde tutarak, önceden bir strateji

11) Lütfi DURAN, a.g.e., s. 105.

12) Bu konuda özel olarak bkz. John D. MILLET, Devlet Planlarının Hazırlanması, Ank. 1957; İlhan TEKELİ, Planlamada Hedefler Sorunu, TODAIED, c. 7, sy. 3.

tasarısı hazırlar.

Bu tasarı, **«Hedefler ve Strateji»** belgesinin teknik bakımdan bir ön çalışmasını oluşturmakta.

Özetleyecek olursak, plan hedefleri ve stratejisi, Planlama Merkez Teşkilâtı'nca (DPT) hazırlanmakta ve Yüksek Planlama Kurulunda görüşülerek, Bakanlar Kuruluna sunulmaktadır. 91 sayılı Kanun, ekonomik ve sosyal hedeflerin Yüksek Planlama Kurulunca belirlenmesini öngörmekle beraber (m. 12/a), bunun biçimi konusunda, bir açıklama getirmemiştir.

Hedefler ve Strateji belgesine «rapor», «karar», ya da «öneri» denilse de, bu belgenin hukuksal bir güç taşımadığı ortadadır. Ancak, Bakanlar Kurulunun yeni bir işlem yapmayıp, Yüksek Planlama Kurulunun hazırladığı belgede değişikliklere giderek onaması, bu belgeye hukuksal nitelik kazandırmaktadır. Bakanlar Kurulunca kabul edilen Hedefler ve Stratejinin uzun vadeli plan ve yıllık programların hazırlanmasında uyulması gereken bir «direktif» olduğu gözden uzak tutulmamalı. Bütün bunlardan, Hedefler ve Strateji belgesinin, idarî olmaktan çok, siyasal ağırlık taşıdığını çıkarabiliriz.

Nitekim, Profesör Lütfi Duran, bu belge için, «belli bir zamanda siyasî iktidarı elinde tutanların tasavvur ve maksatlarını açıklayan bir siyasî bildiri» demektedir.

Uygulamada, 91 sayılı Kanunun 12. maddesiyle düzenlenen plan hazırlığına esas olacak, ekonomik ve sosyal politikaların saptanmasıyla hiçbir ilişkisi olmayan pek çok konu, bu maddeye dayanılarak düzenlenmektedir. Örneğin, «Kamu İktisadî Teşebbüsleri Reformu», «Haşhaş ekiminin yasaklandığı bölgenin ekonomik ve sosyal gelişimini sağlayıcı politika esasları» hakkındaki Yüksek Planlama Kurulu raporları, Bakanlar Kurulunca, 91 sayılı Kanunun 12. maddesine dayanılarak kabul edilmiştir. Hattâ, bazı konularda Bakanlar Kurulu, hiçbir dayanak göstermeden de karar alabilmektedir. Örneğin, yatırımlara özendirme kararları böyledir.

Bu konuda, Danıştay'ın da, hükümetin davranışlarını olumlu karşıladığı görülüyor.

Kalkınma Planının hazırlanmasında ilk önemli aşama olan, Hedefler ve Strateji belgesinin hazırlık aşamalarında yasama organına yer verilmemiş olması, eleştirilere konu olmakta ve hiç

olmazsa bu belgenin tartışılarak, yasama organının bilgisine sunulması gerektiği savunulmaktadır. Her iki Meclis, ayrı ayrı görüşmelerle, Hedefler ve Strateji belgesini karar bağlamalıdır bu düşünceye göre. Böylece, kalkınma planının görüşülmesi sırasında, yasama organına kolaylık sağlanmış olacaktır[13].

PLANIN ONAYLANMASI

1961 Anayasa Tasarısının görüşmeleri sırasında, planın yasama organınca onanması konusu, duraksamalara neden olmuştur.

Temsilciler Meclisinde, birinci görüşme sırasında ilgili maddede (m. 128), «Plan, Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan ve Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen bir kanunla yürürlüğe konulur» deniliyor ve devamla, «Plan kanununun hazırlanmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve planın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler, özel kanunda, tasarının Meclislerce görüşülmesinde ve kabulünde uygulanacak usuller, Meclislerin İçtüzüklerinde gösterilir» hükmü getiriliyordu.

Konu, tartışmalara yol açar.

Planın kanunla yürürlüğe konmasının lehinde ve aleyhinde görüşler ileri sürülür.

129. maddenin ikinci görüşmesinde, Anayasa Komisyonu, yeni bir madde metni getirmiştir. Bu yeni metinde, planın kanunla yürürlüğe konacağı hükmüne yer verilmemiştir. Buna gerekçe olarak da, parlamentoya, planın yürürlüğe konmasındaki farklı sistemlerden birini seçme olanağının verilmesi gösterilmiştir.

Aynı duraksamalar, planın onanmasıyla ilgili, 1962 tarih ve 77 sayılı «Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konulması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkındaki Kanun» hazırlanırken de gündeme gelmiştir. Kanunun önerisinde, planın, «bir kanun tasarısına ekli olarak» onanacağı öngörülüyordu. Meclis görüşmeleri sırasında, üç parti grubu adına verilen bir ortak değişiklik önergesinin kabul edilmesiyle, kanunla onama biçiminden vazgeçilmiştir.

13) Bkz. Ahmet KILIÇBAY, Plânın Kabul Şekli, Cumhuriyet, 17 Kasım 1972.

77 sayılı Kanunun getirdiği ve bugün de yürürlükte olan usule göre, Bakanlar Kurulunca kabul edildikten sonra onanmak üzere Millet Meclisi Başkanlığına sunulan plan, önce **TBMM Plan Karma Komisyonunda** görüşülerek karara bağlanmaktadır. Daha sonra Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunda görüşülecek karara bağlanan plan, yeniden TBMM Plan Karma Komisyonuna gönderilmektedir. Cumhuriyet Senatosunun kararını görüşüp karara bağlayan Plan Karma Komisyonu, planı Millet Meclisi Genel Kuruluna göndermekte ve Millet Meclisi Genel Kurulu da, bu konudaki son kararı vermektedir.

77 sayılı Kanun, planın Meclislerde görüşülmesiyle ilgili olarak, İçtüzüklerden farklı süreler ve usuller getirmiştir. Buna göre, Anayasanın 94. maddesine göre seçilen Bütçe Karma Komisyonu üyelerinden oluşan Plan Karma Komisyonu, planı, gönderiliş tarihinden başlayarak, en çok 20 gün içinde karara bağlayarak Cumhuriyet Senatosuna göndermek zorundadır (m. 2). Burada görüşmeler, aralıksız ve planın tümü üzerinde yapılır. Kendisine gönderilen planı, Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulu, altı gün içinde görüşüp karara bağlamak zorundadır (m. 3). Karma Komisyona dönen plan, burada, en çok üç gün içinde görüşülerek Millet Meclisi Genel Kuruluna yollanır (m. 4). Millet Meclisi Genel Kurulu ise, planı, en çok sekiz gün içinde karara bağlamak zorundadır (m. 5).

Planın onaylanma biçimi hakkında söylenecek olan nedir?

Bugün yürürlükte bulunan onama biçimi, kalkınma planına gereken hukuksal niteliği kazandırmaktan uzak olduğu gibi, Anayasa sistemimize yabancı ve ters bir yasama işlemi ortaya çıkarmış bulunmaktadır.

91 sayılı Kanunun 14. maddesi, «Plan, Bakanlar Kurulunda incelendikten sonra teşrii organının tasvibine arz olunur» demektedir. Öte yandan, 77 sayılı Kanunun 1. maddesi, «uzun vadeli plan... Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur» hükmünü getirmiştir. Türk pozitif hukukunda kalkınma planlarının TBMM'nce onanacağı ilkesinin benimsenmiş olduğu görülmektedir. Oysa, 77 sayılı Kanunun 2. maddesine göre, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisinin Genel Kurullarında görüşülen uzun vadeli plan, son olarak Millet Meclisince karara bağlanmakta ve Resmî Gazete'de «Millet Meclisi Kararı» adıyla yayın-

lanmaktadır.

91 sayılı Kanunun 14. maddesinin, planın sıradan bir yasama işlemiyle tamamlanmasını öngördüğü söylenemez. Bu Kanun, onaylama yetkisini, bir bütün olarak yasama organına verdiği halde, 77 sayılı Kanun yalnız Millet Meclisine bu yetkiyi tanımaktadır.

Bu bakımdan, planın, tam bir yasama işlemi olduğundan kuşku duyulabilir.

Genel ve nesnel nitelikte bir işlem olan kalkınma planının, kişilere de uygulanacak esasları belirlediği için, ancak bir kanun biçiminde yapılması gerekir. Öyle olunca da, 77 sayılı Kanunun, yukarıda geçen 2. maddesi Anayasaya aykırıdır kanımca[14].

Her halde, kalkınma planına Anayasanın istediği biçimde bir nitelik ve güç kazandırılmak isteniyorsa, bugün yürürlükte olan onaylama usulünün bırakılması gerekir[15].

Son olarak şu noktaya da değinelim: 77 sayılı Kanunun 4 maddesi, planın değiştirilmesinde, Meclisteki görüşme yollarının olduğu gibi uygulanacağını belirtiyor; oysa uygulamada, bunun tersine bir gelişim görülüyor. Gerçekten, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının yıllık uygulamalarını kapsayan programlardan 1980 yılı programının, Kanundaki usule uyulmadan «fiilen» değiştirildiği ileri sürülmektedir[16].

Bu usulsüz gelişimin kısa sürede önlenmesi, anayasadaki planlı kalkınma ilkesinin korunması açısından büyük önem taşıyor.

PLANIN UYGULANMASI

Daha önce de belirttiğimiz gibi, planın hazırlanması 91 sayılı, yasama organınca onanması ve değiştirilmesi 77 sayılı Kanunlarla düzenlenmiştir. Ancak, her iki kanunda da planın nasıl uygulanacağına dair hüküm bulmak güçtür. 28 Temmuz 1967 tarihli 933 sayılı «Kalkınma Planının Uygulanması Esasına Dair

14) Aynı konuda bkz. Erdoğan TEZİÇ, Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, İst. 1972, s. 19.

15) Bu konuda bazı öneriler için bkz. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ank. 1979, s. 18.

16) Bkz. Bilsay KURUÇ, Kalkınma Planı, Yıllık Programlar ve Hukuk, Yargı, 1980, sy. 47.

Kanun» bu nedenle çıkarılmıştır.

Adı geçen Kanunun özelliği, plan uygulamasında, özel kesim yatırımlarını özendirme amacıyla birtakım düzenlemeler getirmiş olmasıdır. Prof. Onar, bu düzenlemelere kalkınma planlarında ayrıntılı olarak yer verilmediğini ve bunun için böyle bir uygulama kanununa gerek duyulduğunu söyler[17].

Bu Kanunun birçok maddeleri Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilerek yürürlükten kaldırılmıştır.

- 933 sayılı Kanunun Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilen 1/A maddesi, genel ve katma bütçelerden ödünç verme biçiminde aktarmalar yapmak yoluyla fonlar kurulabileceğini ve bu fonların kullanış biçimlerinin ve koşullarının yıllık programlarla belirlenebileceğini kabul etmekte idi. Anayasa Mahkemesi, fonların kullanımına aracılık edecek kuruluşların, devlet parasını ve dış yardımları programda belirtilen kişi ve kuruluşlara hangi koşullar altında verecekleri ve geri alacakları, ayrıca bu ödünç paraların belirlenen işlerde kullanılıp kullanılmadığının denetiminin nasıl sağlanacağı ve aracı kurumların sorumluluğu konularında kanunda yeterince açıklık bulunmadığı gerekçesiyle bu maddeyi iptal etmiştir.

- Yine aynı maddenin B fıkrası ile, karma teşebbüslerle ilgili düzenlemelerin yapılması, yıllık programlar yoluyla, Hükümete bırakılmıştır. Anayasa Mahkemesi, devletin hangi tür ortaklıklara ve ne ölçüde katılması gerektiğinin yıllık programlara bırakılmasını ve yasama organının bütün görüşmelerinde bu konuda yürütme organının kararına uymasını, Anayasanın yürütme ile yasama organının ilişkilerini düzenleyen 5, 6, 64, 94. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir. Bu konuda öğreti de, Yüksek Mahkeme'yle aynı görüşü paylaşmaktadır. Onar, Bütçe Kanununda yer almayan alanlarda ve kişilere idarî işlemlerle kararnameler yapmanın, anayasanın 129. maddesiyle yasama organına verilen yetkinin yürütmeye devri anlamına geldiğini söylerken[18]; Duran da, yürütme organına, karma teşebbüsler kurmak ve fonları idare etmek yetkisinin verilmesini, millî iradeyi ortadan kaldırıcı bir hareket olarak nitelemektedir[19].

17) Sıddık Sami ONAR, Yetki Kanunu ve Anayasaya Uygunluk, Milliyet, 16 Ağustos 1969.

18) Sıddık Sami ONAR, a.g.m.

19) Lütfi DURAN, Yetki Kanunu ve Anayasa, Düşünenlerin Forumu, Milliyet, 2 Kasım 1969.

– 933 sayılı Kanunun 3. maddesi de, vergilerle ilgili yeni düzenlemeler getirmiş ve yürütme organına vergi bağışıklığı sağlama, kanunda belirtilmiş vergi oranında değişiklik yapma gibi önemli yetkiler tanımıştı. Anayasa Mahkemesi, ilgili hükümlerin, anayasanın 5, 61 ve 64. maddelerine aykırı bulmuş ve vergi bağışıklığının da 61. maddenin kapsamına girerek kanunla düzenlenmesi gerektiğini kabul etmiştir.

Öğretide de aynı görüşü Onar ve Duran savunmuştur.

– 933 sayılı Kanunun 3/c maddesinde, turistik bölgeler ve sanayi bölgeleri kurmak amacıyla kamulaştırmalar yapılması, Anayasa Mahkemesi'nce, kamu yararına uygun görülmüş, ancak kamulaştırılan yerlerin özel kişilere Bakanlar Kurulu kararıyla devrini Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir.

– 5. maddede ise, plan ve programlara göre şehirleşmenin düzenlenmesi amacıyla, yerel idarelere ayrılacak fonların ve dış kaynaklardan alınacak tahsislerin kullanımının Bakanlar Kurulu kararnameleriyle uygulamaya sokulacağı düzenlenmiştir. Ancak, bu madde de, Anayasa Mahkemesi'nce, genel bütçeden ayrılan ödenekler ve dış kaynaklardan sağlanan yardımların kullanma koşullarının yasama organınca saptanmış olmasından dolayı, Anayasanın 5 ve 64. maddelerine aykırı görülerek iptal edilmiştir.

Ayrıca, merkezî idare ile yerel idareler arasındaki ilişkilerin kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Bugün 933 sayılı Kanunun iptal edilen hükümleri yerine, halen yürürlükte bulunan başka kanunların hükümleri uygulanmaktadır. Bunlar, özel kesimin özendirilmesine ilişkin hükümler getiren 261 ve 474 sayılı Kanunlar, DPT'nin kurulması hakkındaki 91 sayılı Kanunla, Türk Parasının Kıymetinin Korunması hakkındaki 1567 sayılı Kanunlardır.

VI

PLANIN ETKİLERİ VE İÇTİHATLAR

Planın etkileri nelerdir?

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, planın kamu kesimi için emredici, özel kesim için yol gösterici ve destekleyici olacağı belirtiliyordu.

Üçüncü Beş Yıllık Planın temel hedefleri ve stratejisine ilişkin, Yüksek Planlama Kurulu Raporunda ise, «Karma ekonomi esaslarına göre planın kamu kesimi için emredici, özel kesim için özendirici olacağının açıklığa kavuşturulması» gerektiğinden sözedilmiştir.

Konuyu, çeşitli açılardan ele almak gerekiyor.

KAMU KESİMİ AÇISINDAN

Kamu kesiminin plan uygulamasındaki rolü, özel kesimden daha farklı ve geniş kapsamlıdır. Planın kamu kesimindeki uygulaması, kamu yatırımlarını plan çerçevesinde gerçekleştirme, planın uygulanmasını kolaylaştırma ve plan hedeflerinde belirtilen amaçlara ulaşmak için gerekli hukuksal ve idarî önlemleri almak diye özetlenebilir.

Bütün bunları yapabilmek için, kalkınma planının kamu kesimi için **«emredici»** nitelik taşıdığını kabul etmek gerekir.

Kalkınma planları, uygulama alanına, yıllık programlar, bunlara uygun olarak hazırlanan yıllık bütçeler ve kamu iktisadî teşebbüslerinin iç programlarıyla geçmektedir. Bu konuda, planın kamu kesimi için, emredici niteliği, bir yandan plan ve programlarda öngörülen yatırımların gerçekleştirilmelerine aykırı davranışların önlenmesi, denetimi gibi, ikili görünüme sahiptir.

Ve uygulamada görülen başarısızlıkların kökeninde de, planın hukuksal yetersizliğinin yanında, plana aykırı davranışların karşısında uygulanabilecek yaptırımların, giderek etkin bir denetim sisteminin bulunmadığını görüyoruz.

ÖZEL KESİM AÇISINDAN

Anayasaya göre, özel teşebbüsler kurmak serbesttir (m. 40/1). Anayasamız, özel girişim özgürlüğünü tanımakla birlikte, bu ilkeye bazı sınırlamalar da getirmiştir. Gerçekten Devlet, kamu yararı, millî iktisadın gerekleri ve sosyal amaçlara uygun önlemlerin alınması konularında, özel girişimi sınırlayabilmektedir.

Planlama, özel kesim açısından, **«yol gösterici»** nitelik taşıyor. Yol gösterici nitelikteki planlamada, özel kesim, plan kapsamına iki bakımdan alınmaktadır. Bunlardan biri, plan hazırlığın-

da özel kesim temsilcilerinin de yer alması; ikincisi de, plan kapsamına alınan özel kesime, yine planla birtakım kolaylık ve ayrıcalıklar sağlanmasıdır.

Özel kesimin plan doğrultusunda ve çerçevesinde faaliyette bulunmasını sağlamak için, «Teşvik tedbirleri» denilen bir mekanizma benimsenmiştir[20]. Bu konuda, 933 sayılı Kanun, özel bir önem taşır. Teşvik politikasının temelinde, plan hedef ve amaçlarına uygun olarak faaliyet gösteren özel kesimin, devletin alacağı bazı önlemlerle, bazı malî yükümlülüklerden bütün olarak ya da bir ölçüde bağışık tutulması ya da yapacağı yatırımı kolaylaştıracak altyapı ve kredi gibi kolaylıklardan yararlandırılması yer almaktadır.

Bu yöntem, idarenin bilinen faaliyetlerinden farklı birçok özellik taşımaktadır.

Profesör Onar, planın uygulanmasında, devletten yardım gören ya da işbirliği yapan özel kesimin, kendi ticareti, kâr ve çıkarı yanında kamu hizmeti anlamına ve karakterine uymak zorunda olduğunu söylemekte; ve, plan amaçlarına uygun hareket etmeyi kabul eden özel girişimin, planlı kalkınmada devlete yardım etmesi nedeniyle devletten kolaylık gördüğünü, ancak kâr ve çıkarını, kamu yararı ile uzlaştırmak zorunda olduğunu belirtmektedir[20a].

ÜÇÜNCÜ KİŞİLER VE İLGİLİLER AÇISINDAN

Plan ve programların uygulanmasıyla, gerçekte bir ilgileri bulunmayan kişilerin, dolaylı olarak etkilendikleri görülmektedir.

Şöyle ki: Plan gereğince kamu kuruluşlarının yapması gereken girişimlere güvenerek girişilen birtakım işler, kurumların, yatırımları gerçekleştirememesi ya da hiç yapmamaları halinde, gecikebilir ya da yarım kalabilir. Ayrıca, plan ve programlardaki hedeflere uygun hareket etmeyi kabul eden kişiler, birtakım yarar ve ayrıcalıklar sağlayacaklarından ve başkalarına oranla üstün bir durumda olacaklarından, ilgililer arasında eşitsizlik

20) Bkz. Tayfun AKGÜNER, Özel Girişim Özgürlüğü ve Yatırımları Teşvik Tedbirleri, İst. 1979.

20a) Sıddık Sami ONAR, a.g.e., cilt 1, s. 37-38.

doğabilecektir. Bu durumda, plan ve programların dışında olanlar olumsuz yönde etkileneceklerdir.

Devlet, plan ve programlarında, özel kişilere herhangi bir şeyi dayatmamakta ise de, öne sürdüğü kayıt ve koşulları kabul edenlere birtakım yararlar sağlamayı üstlenip, duyurmaktadır. Bu hüküm ve esaslara serbest iradeleriyle tâbi olmak isteyenlere karşı, artık planlama belgelerinin bir gücü olmadığından söz edilemez[21]. Ve böylece, bireyler ve toplulukların, plan ve programlara ve mevzuatına uymayı kabul eden üçüncü kişilerin, yürütme ve idare karşısında ilgili sıfatını kazandıklarını, bu üçüncü kişilere karşı yürütme ve idarenin sorumluluk taşıdığı bir gerçek[22]. İlgili sıfatı ile, bu kişilerin yürütme ve idareye karşı bir itiraz ve dava hakkı doğacaktır.

Son olarak, şunu da belirtelim ki, plan ve programları kabul eden ve yürürlüğe sokan organ ve makamlarda, «Legem patere quam fecisti» kuralının yanısıra ve 91 ile 77 sayılı Kanunların genel anlayışına göre buna uymak zorundadır. Bu işlemler, usulü dairesinde değiştirilinceye ya da kaldırılıncaya değin, bunları yapan organları da bağlar[23].

Ama uygulamada, bu kurallara uyulmadığını tekrar belirtelim.

ANAYASA MAHKEMESİ İÇTİHATLARI

Anayasa Mahkemesi, plan hakkındaki görüşünü, ilk kez, -yukarıda da değindiğimiz- 933 sayılı Kanunun Anayasaya aykırılığını ileri sürerek mahkemeye başvuran İşçi Partisi'nin davasında açıklamıştır[24].

Anayasa Mahkemesi, bu kararında, bir yerde, «Beş Yıllık Plan, birtakım kurallar koymakta ve bu kurallar birtakım ödevlerin yerine getirilmesini gerekli kılmaktadır. ancak, bu kuralların, özel kesim bakımından henüz bağlayıcı bir niteliği sözkonusu olamayacağından, bunların uygulanması, yürürlükte bulunan

21) Lütfi DURAN, Türkiye'de Planlamanın Hukukî Rejimi, Ank. 1975, s. 17.
22) Lütfi DURAN, a.g.m., 17.
23) Lütfi DURAN, a.g.m. s. 17.
24) Bu karar için bkz. RG, 12 Mart 1971, sy. 13776.

yasaların bazı kurallarının değiştirilmesi gereğini ortaya koyar. Plan, yasama meclisinden geçmekle birlikte, kanun niteliğinde olmadığı için, herhangi bir kimseye doğrudan ödev yükleyemez ve yürürlükte bulunan kanunları değiştirici bir etkiden yoksundur» demektedir. Anayasa Mahkemesi, bu görüşüyle, kalkınma planının hukuksal bir işlem olduğunu kabul etmekle beraber, özel kesimin uyması bakımından yasa değerini taşımadığı içtihadında bulunmaktadır. Yine aynı davaya ilişkin görüşlerini belirtirken, Yüksek Mahkeme, plan ile kanunların görüşülmesinde farklı usullerin bulunmasını ve Anayasada plan için «kanun» sıfatının yer almayışını, planın kanun sayılmaması için gerekçe olarak göstermiştir.

Ancak, Anayasa Mahkemesi, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 123. maddesine 7 şubat 1972 tarihli ve 1517 sayılı Kanunla eklenen «Sosyal Sigortalar Kurumu ilâç fabrikaları da kurabilir» hükmünün, Anayasanın planlamadan sözeden 41 ve 129'uncu maddelerine aykırılığı ileri sürülerek açılan davada, İkinci ve Üçüncü Beş Yıllık Planları incelemiş ve «Dava konusu kural belirli süre içinde belirli bir işin yapılmasını öneren bir yasal buyruk veya yönerge değildir. Sosyal Sigortalar Kurumu'na tanınmış bu olanağı koşullar elverdikçe kullanılabilecek bir yetkiyi içermektedir. Bu nitelikte bir kuralı haklı çıkarmak için İkinci Beş Yıllık Planda açık ve kesin bir yönerge aranması gerekmez, buna yasal bir gereksinme de yoktur, öte yandan engelleyici bir kural da planda yer almamıştır» diyerek iddiayı esastan reddetmiştir.

Bu kadarıyla, Anayasa Mahkemesi, plana, **«kanunlarüstü bir norm»** niteliğinde bakma eğilimindedir. Ancak Anayasa, böyle bir ilke benimsememiş ve Yüksek Mahkeme, bir önceki kararda belirtmeye çalıştığımız gibi, planın kanun değerinde bir norm olmadığı içtihadında bulunmuştur. Sadece planın, yürütme ve idarece niçin ve nasıl uygulanacağını açıklamamaktadır.

DANIŞTAY İÇTİHATLARI

Yüksek İdare Mahkemesi, kalkınma planına ilişkin görüşlerini, ekonomik konularla ilgili davalarda açıklamak olanağını bulmaktadır.

Gerçekten, Danıştay Dava Daireleri Kurulu, 10 Şubat 1971 tarihli «Nişkoz» kararında, davacıların iptalini istediği bir yabancı sermayeyi özendirme işleminin kalkınma planı esaslarına aykırı olduğu görüşünü tartışmadan reddetmiştir[25]. Daha sonra, 9 Mart 1973 tarihli düzeltmeye ilişkin «Nişkoz» kararında sözkonusu iddiayı ele almış ve «... dava konusu kararnamenin kabul olunduğu tarihte yürürlükte olan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planının startejisine ve ana hedeflerine aykırı olduğundan iptali gerekir» diyerek, kalkınma planını, yürütme ve idarenin uyması gerekli üstün bir hukuk kuralı olarak kabul etmiş görünmektedir[26].

Buna karşılık, Dava Daireleri Kurulu, 7 Aralık 1973 tarihli «Aysev» kararında, kalkınma planının yıllık uygulama programlarını, bilinen idarî işlemlerden farklı yeni bir işlem türü olarak nitelemiş, yıllık programların iptal davasına konu olamayacaklarını ileri sürerek, «Nişkoz» kararında vardığı sonuçla çelişkiye düşmüştür[27].

Aslında, adı geçen «Aysev» kararında, Danıştay, bir gazete sahibinin iptalini istediği Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığının resmî ilân dağıtımına ilişkin genelgesine dayanak olarak gösterdiği yıllık program maddesinin yürürlükteki mevzuata uygun olup olmadığını incelemiştir. Yani, bu davada Danıştay, idarenin yaptığı düzenleyici genel işlemi kalkınma planına uygunluk yönünden ele almamıştır.

Danıştay, sonuç olarak, hem yıllık programa, hem de bunun uygulama işlemi genelgeye karşı açılmış bulunan iptal davasını çözümsüz bırakmış sayılabilir.

Yine bir başka kararında, Danıştay, Başbakanlığın plandaki bir esasa dayanarak çıkardığı genelgenin kapsamı dışında kaldığını ileri sürerek, oturduğu lojman için kendisinden kira istenmesine dair işlemin iptalini isteyen davacının bu isteğini görüşürken, genelgenin dayandığı Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının kiralara ilişkin bölümündeki hükmü naklederek, «... Bu durumda davacının bu yerde görevle ilgili bir zorunluk sebebiyle

25) Bu karar için bkz. AİD, 1973, c. 6, s. 2.
26) Bkz. AİD, c. 6, s. 119.
27) DDK, 1972/194, K. 1973/716, kt. 7 Aralık 1973, Danıştay Dergisi, 1974, s. 12-13.

oturduğu açık olduğuna göre, kendisinden kira alınmasında mevzuata uyarlık bulunmadığı...»na karar vermiştir. Böylece Danıştay, bu kararıyla, «Nişkoz» kararından daha açık biçimde, kalkınma planlarına «referans-norm» niteliği vermektedir.

Danıştay kararları incelendiğinde, Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu'na dayanılarak yapılan işlemlerin yargısal denetiminde, kalkınma planlarının gündeme geldiği görülmektedir. Ancak Danıştay, bazı kararlarında, davacının kalkınma planına uygunluk bulunmadığı iddiasını dikkate almamakta, bazılarında ise kalkınma planına uygunluk bulunmadığını inceleme konusu yaparak gerekçe göstermektedir. Hattâ, Yüksek Mahkeme'nin, doğrudan ekonomik yaşama ilişkin olmayan idarî işlemlerin denetiminde de, kalkınma planlarından referans-norm biçiminde yararlandığı görülmektedir. Böyle bir kararında, Danıştay, «Kalkınma plan ve programlarında kamu hizmetlerinin en verimli ve etkin şekilde köylere ulaştırılmasının, köylerin bölünmeleriyle değil idarî yönden birleştirilmeleri yoluyla sağlanabileceği benimsenmiştir...» diyerek plandaki ilkelerden yararlanmıştır.

VII

PLANLAMADA HANGİ NOKTADAYIZ?

1961 Anayasasının oluşturduğu kavramlar içinde «planlama»nın, kurumlar içinde de «Devlet Planlama Teşkilâtı»nın, özellikle yüklendikleri işlevler açısından önemli yerleri olduğu kuşkusuzdur.

Devlet Planlama Teşkilâtı'nın görevleri, 91 sayılı Kanunun 2. maddesinde belirtilmiştir. Ancak, Kanunda belirtilen görevlerin yanısıra, belki de onlardan da önemli bir işlevi daha olduğu açıktır: **Üretim güçlerinin gelişmesini hızlandırmak;** gelişmeyi sınırlayan engelleri önceden görerek, toplumsal patlamalara yol açmadan gidermek.

Gerçekleşebilmiş midir bu? Planlamadan beklenen sonuçlar alınabilmiş midir?[28].

28) Bu konuda özellikle bkz. Tunç TAYANÇ, DPT: Dünü, Bugünü, Yarını, Cumhuriyet, 1 Ekim 1980. Mümtaz SOYSAL'ın şu yazıları: Kerhen Planlamanın Sonu, Milliyet, 22 Ocak 1980; Mezat, Milliyet, 18 Mart 1980; Plan, Milliyet, 30 Eylül 1980.

1963-1967 dönemini kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, üretim güçlerini daha ileriye götürecek çözümler önermiştir. Bunlar, toprak-insan ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi, vergi düzenlemelerinin gerekliliği, kamu iktisadî teşebbüslerinin yeniden düzenlenmesi gibi üretim güçlerini daha ileri düzeylere götürmede karşılaşılan -ya da karşılaşılacak olan- ayakbağlarının giderilmesi amacına yönelik önlemler olmuşlardır. Ancak, tarım sermayesi ile sanayi sermayesinin o günkü ilişkileri, bu tür önlemlerin uygulanmasına elvermemiştir. Sözkonusu ilişkilerin çözülmesi, aynı düzenlemeleri, 1970'li yılların ortalarında, sanayi sermayesinin gündemine getirmiştir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, birincisini ileriye götürmek gibi bir amaçla hazırlanmamıştır.

Bir anlamda **«düzenin planı»**dır bu.

Karşısındaki temel engellerden biri de, «dış ticaret»tir. Birinci Beş Yıllık Planın, «ithal ikamesi»ne ağırlık vermesine tepki olarak, ikincisi «ihracatın geliştirilmesi»ne yönelmiştir. Bu tepki ve yönelmede, Batı dünyasının kalkınma kuramının, «ithal ikamesi» ile «ihracatın geliştirilmesi»ni birbiriyle çelişen, birbirine karşı iki kalkınma stratejisi olarak ele alışının payını da unutmamak gerekir.

Bu dönemde, ekonominin tüm olarak planlaması olmaktan giderek uzaklaşan «planlama», özel kesime aktarılacak kaynakların planlanmasına dönüşmüştür. 1967 yılında çıkartılan, 933 sayılı «Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun», böyle bir planlama anlayışının ürünü olmuştur. 1968-1972 dönemini kapsayan İkinci Beş Yıllık Planın, bu tür bir planlama anlayışı açısından başarılı olduğu yadsınamaz.

Başarısızlık, girilen yolun çıkmaz oluşundadır.

Nitekim, Ağustos 1970 kararları, bu «çıkmaz»ın tescili, izlenen modelin doğal bir sonucu olmuştur. 12 Mart Rejimini, Ağustos 1970 Kararları ile de önü açılamayan ekonomiyi yeniden rayına sokmaya yönelik bir girişim olarak da değerlendirmek mümkündür.

1973-1977 dönemini kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının hazırlanması, siyasal kadrolardan büyük ölçüde bağımsız olmuştur. O kadar ki, hem Adalet Partisi, hem de Cumhuriyet Halk Partisi, iktidara geçtiklerinde, bu planı değiştire-

ceklerini açıkça söylemişlerdir. Ama sonra, her iki siyasal parti de, Üçüncü Beş Yıllık Planın yıllık izdüşümleri olması gereken -ama olmayan- Yıllık Programlar hazırlamışlardır hükümet kurduklarında... Siyasetten bağımsız olarak hazırlanan bu planın, eninde sonunda siyasal kadrolarca uygulanması gereği, çözüm önerilerinin uygulamaya dönüştürülmesini büyük ölçüde önlemiştir. Teknokrat-siyaset adamı ayrımının güncellik kazanması da bu çelişkiden kaynaklanmıştır büyük ölçüde.

1970'li yılların ortasına doğru başlayan, Petrol Üretici Ülkeler Örgütü'nün (OPEC) yaptığı fiyat düzenlemelerinden kaynaklanan enerji bunalımının da etkisiyle, Türkiye'ye şiddetle yansıyan bunalım karşısında gerekli ve zorunlu önlemlerin zamanında oluşturulmaması, Türkiye ekonomisini yeni bir bunalıma sokmuştur.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1978-1983), böyle bir bunalıma «planlama» aracı ile çözüm getirmek, çözümü getirirken de üretim güçlerinin gelişmesini duraklatmamak amacıyla hazırlanmıştır. Ancak, bunalıma, kıt kaynakların dağıtımının ve kullanımının planlanması yoluyla değil de, piyasa mekanizmasının tam anlamıyla işletilmesi yoluyla karşı koyulmasına ilişkin görüşlerin dıştan «tek çözüm» olarak savunulması, içerde de giderek ağırlık ve yaygınlık kazanması, 24 Ocak 1980 Kararları'nın oluşmasına yol açmıştır.

Sözkonusu kararlar, bir anlamda 933 sayılı Kanunla getirilen çözümlerin, önlemlerin 1980 Türkiye ve dünya koşullarına uydurularak geliştirilmiş biçimi olarak ortaya çıkmışlardır.

Kaynak kullanımından çok kaynak aktarımını planlamaya yönelik bir yaklaşım, bir kez daha denenmektedir. Türkiye'de, ekonomik bunalımı çözmek savıyla, yaklaşık on yılda bir, yeni ekonomik programlar uygulanmakta, çıkan siyasal-toplumsal bunalımlara yeni çözümler getirilmektedir.

Son yirmi yıl içinde Türkiye'deki plancılık niçin başarısız oldu?

Yapılan planlar mı yanlıştı? Seçilen plancılar mı kötüydü?

«Belki» denecektir. Ancak, kesin konuşabilmek için, yapılan planlara uyulmuş olması gerekli. İşte o olmamıştır: Uzmanlarca yapılan, hükümetlerce kabul edilen, hattâ parlamentolarca onaylanan planlar uygulanmamıştır.

Ama, yanlış plan ve kötü plancıdan da daha yanlış ve daha kötü olanı, planlama yokken varmış gibi göstermek, salt Anayasa öyle emrediyor diye başıbozuk ekonominin adını «planlı ekonomi» koymak olmuştur. Serbest piyasa ekonomisinin kurallarını inanç olarak benimsemiş kişilerin zaman zaman planlama örgütüne başkanlık bile edecek durumlara gelmeleri, bu yaklaşımın en acıklı sonucudur.

Niçin böyle sonuçlara varıldı? Niçin Anayasadaki hükümlerle gerçek durumlar arasındaki ikiyüzlülük sürüp gitti?

Çünkü, Anayasayla getirilen ilkeleri, o ilkelerden en çok yararlanacak olan **sosyal güçlerin bekçiliğine** kavuşturmak gerekiyordu.

Bu yapılmadı.

«İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmanın demokratik yollarla gerçekleştirilmesi», «millî tasarrufun arttırılması», «yatırımların toplum yararı önceliklerine yöneltilmesi» gibi ilkelerden en çok yararlanacak olanlar, geniş halk yığınları, emekleriyle geçinen insanlardır. Planlamanın ciddî bir planlama olmasını, planların halk yararına uygun olarak yapılıp halk yararına uygun olarak yürütülmesini sağlayacak olan ağırlıklar emekçi kitlelerin ağırlığıdır.

Siyasal partiler, çoğu zaman, dalavereli önseçim sistemlerinin ve anlaşılmaz örgüt manevralarının kurbanı olarak, birer seçim şirketi durumuna gelmişler; sendikalar, çoğu zaman, fazla soyut ve uzak sloganlar ya da fazla somut ve yakın çıkarlar peşinde, belirli bir yönetici takımın durumunu kollayan birer örgüt olarak kalmışlardır. Anayasayı yorumlayan hukuk organları da, yeni ağırlıkların doğmasını önleyici bir kısırlık içine girmişlerdir.

Özetle plancılık, ona asıl sahip çıkabilecek güçlerin bekçiliğinden yoksun kalmıştır.

İleriye dönük olarak, yakın tarihten alınabilecek en önemli ders budur. İlkeler, onlara gerçekten sahip çıkabilecek güçler bulunduğu zaman ayakta kalabiliyor. Yeni ilkeler koyarken ya da devrilmiş ilkeleri yeniden doğrulturken, onlara gerçekten payandalık edecek sosyal güçlerin neler olacağını da iyi düşünmek gerekir.

KAYNAKLAR

ADAK, A., Türk Hukuk Düzeninde Kalkınma Planları ve Planlama, AİTİAD, Ekim 1973.

AKGÜNER, Tayfun, Özel Girişim Özgürlüğü ve Yatırımları Teşvik Tedbirleri, İst. 1979.

ARAY, S., Plan ve Uygulama, Milliyet, 17.3.1971.

AYTÜR, Memduh, Kalkınma Yarışı ve Türkiye, Ank. 1970.

– – – Birleşmiş Milletler Uzmanlar Kurulu Raporu, (çev. N. Serin), Ank. 1967.

BORATAV, Korkut, Türkiye'de Devletçilik, İst. 1974.

BORATAV, Korkut, Sosyalist Planlama, Ank. 1975.

DURAN, Lütfi, Yetki Kanunu ve Anayasa, Düşünenlerin Forumu, Milliyet, 2.11.1969.

DURAN, Lütfi, Türkiye'de Plânlamanın Hukukî Rejimi, Ank. 1975.

DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İst. 1975.

HAMİTOĞULLARI, Beşir, İktisaden Azgelişmiş Ülkeler İçin Nasıl Bir Plân Gereklidir?, SBFD, 1966, c. XXI, sy. 3.

HUBER, E. R., Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet, AHFD, cilt XXVII, sy. 3-4.

İNAN, Afet, Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Birinci Sanayi Planı 1933, Ank. 1972.

KILIÇBAY, Ahmet, Plânın Kabul Şekli, Cumhuriyet, 17.11.1972.

KURUÇ, Bilsay, Kalkınma Planı, Yıllık Programlar ve Hukuk, Yargı, 1980, sy. 47.

KÜÇÜK, Yalçın, Plânlama, Kalkınma ve Türkiye, İst. 1978.

MILLET, John D., Devlet Plânlarının Hazırlanması (çev. M. Soysal), Ank. 1957.

ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları, cilt II, 3. bası, İst. 1966.

ONAR, Sıddık Sami, Yetki Kanunu ve Anayasaya Uygunluk, Milliyet, 16.8.1969.

ÖZGÜR, Özlem, Plânlama ve Kapitalizm, Politika, 22.11.1977.

SERİN, Necdet, İktisadî Kalkınma İçin Plânlama, Ank. 1967.

SOYSAL, Mümtaz, Demokratik İktisadî Plânlama İçin Siyasî

Mekanizma, Ank. 1958.
SOYSAL, Mümtaz, Kerhen Plânlamanın Sonu, Milliyet, 22.1.1980; Mezat, Milliyet, 18.3.1980; Plan, Milliyet, 30.9.1980.
ŞAYLAN, Gencay, Türk Kamu Yönetiminde Planlama Birimleri ve Sorunları, TODAİED, cilt 2, Ank. 1977.
TAN, Turgut, Plânlama Örgütü Yeniden Düzenlenmelidir, Cumhuriyet, 8.12.1971.
TAN, Turgut, Plânlamanın Hukukî Düzeni, Ank. 1976.
TAYANÇ, Tunç, DPT: Dünü, Bugünü, Yarını, Cumhuriyet, 1.10.1980.
TEKELİ, İlhan, Plânlamada Hedefler Sorunu, TODAİDED, c. 7, sy. 3.
TEKELİ, İlhan/İLKİN, Selim, 1929 Dünya Buhranında Türkiye'nin İktisadî Politika Arayışları, Ank. 1977.
TEKELİ, İlhan/İLKİN, Selim, Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadî Politika Arayışları, Ank. 1977.
TEKELİ, İlhan/İLKİN, Selim, Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadî Kalkınma Plânı, Ank. 1974.
TEZİÇ, Erdoğan, Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, İst. 1972.

XI

YARGILAMA

Bir devlette, yasama organı kanunları yapar; yürütme organı da uygular onları. Bu uygulamada, bireyler arasında, ya da bireyle devlet arasında bir uyuşmazlık çıktığı zaman ne olacaktır?

Toplum içinde barış ve düzeni korumak için, bu uyuşmazlığı **«çelişmez»** ve **«emredici olarak»** çözmek gerekir. Bir uyuşmazlığı çözmek ise, **«norm denilen ölçüleri»**, bir başka deyişle, **«kalıpları alıp olaya uygulamak»**, hangisinin uyduğunu açıklamak ve gerekiyorsa **«yaptırımını belirtmek»**tir.

Yargılama budur.

Ve devlet, giderek toplum için yaşamsaldır varlığı. Yalnız yasama ve yürütme ile bir devlet kurulabilir. Ama, insanca, giderek uygar bir devlet kurulamaz.

Kanunu yapmakla, belli bir olayda «hukukun dediği»ni ortaya koymak, aynı şey değildir. Eğer hâkim olmazsa, kanun da yok demektir; çünkü, yürütme organı, kanunu dilediği gibi uygulayabilecektir. Böylece yargılama, «hukuk devleti»nin temel koşuludur bir bakıma.

Kim yapar yargılamayı?

Yargılama da, yasama ve yürütme gibi, devlete aittir ve – başta **«bağımsız mahkemeler»** olmak üzere – devletin resmî **«yargılama makamları»nca** yerine getirilir. Gerçekten, 1789 Fransız Devrimi'nden beri açıkça anlaşılmıştır ki, yargılama, doğrudan doğruya bir devlet faaliyetidir; ve egemenliğin bir sonucudur. Onun içindir ki, yargılama görevi, devlet makamlarınca, egemenliğin sahibi adına yerine getirilir. Türkiye'de, egemenlik, anayasaya göre «Türk Milleti»ne ait olduğundan, yargılama görevi de, onun adına yapılmaktadır.

Devletin egemenliğine dayanarak yaptığı bir faaliyet olan yargılamanın, devletin egemenliği gibi tek olması, mantıksal bir zorunluluktur.

«Yargılama birliği» ilkesi denir buna.

Yargılamanın egemenlik gibi tek oluşu, o devletin egemenliğine tâbi tüm yurttaşların bir tek yargılama gücüne bağlı bulu-

nuşu demek. Yargılamanın birliği, sonuçta, **«yargılamanın kamusallığı»**na varır. Yargılama «kamusal»dır; «özlük» değildir.

Devletin yargılama makamları, adlî makamların bir çeşidini oluşturur. Böylece, yargılama örgütü, adliye örgütüne oranla daha dar bir kavramdır: Adliye örgütünün her makamı, yargılama makamı değildir; bunun gibi her yargılama makamı da adlî örgüte girmez. Yargılama, bugünkü duruma göre, **«adlî yargılama»** ile **«adliye dışı yargılama»** diye ikiye ayrılır.

Gerçekten bazı kanunlar, adlî örgüt dışında kalan makamlara hukukî uyuşmazlıkları çözmek görevini vermişlerdir. Millî Savunma Bakanlığına bağlı askerî yargılama örgütü, klasik örneğidir bunun. Ceza yargılama faaliyeti de yapan idarî makamlar, örneğin, İl ve İlçe Yönetim Kurulları ile Danıştay, -adı mahkeme ya da hâkimlik olmasa da- bu faaliyetleri bakımından yargılama makamlarıdır. Bunun gibi, Vergi İtiraz ve Temyiz Komisyonları da, malî hukuk normları ile ilgili uyuşmazlıkları çözen yargılama makamlarıdır.

Yargılamada temel sorun, **«yargılamanın bağımsızlığı»**dır. Örgütün bir olup olmaması, ikinci derecede bir sorundur. Yargılama makamlarının ve bu makamdaki hâkimlerin bağımsızlığını sağlamak için de belli bir statüye gereksinme vardır. Hâkimlerin bağımsızlığı, giderek güvencesi, yargılamanın özüdür, ruhudur.

Hâkim yargılayacak ve sanık savunacaktır kendisini. Hâkim gibi o da güvencelerle donatılmalıdır. Güvencesiz sanık, yalnız kendisi için değil, toplum için de bir dramdır. Bir toplumun nereden nereye geldiği de, **«savunma»**ya sağladığı bu güvencelerle ölçülür.

Bu güvenceleri yıkmak, çok şeyi yıkmaktır.

Anayasa, «yargı» başlığını taşıyan üçüncü kısmının üçüncü bölümünde, yargılamaya özgü temel ilke ve kuruluşları, yüksek mahkemeleri ve son olarak Anayasa Mahkemesi'ni düzenlemiştir.

Aşağıda bunları inceleyeceğiz.

BÖLÜM I

SAVUNMA HAKKI

Anayasamız, **«hak arama hürriyeti»**nden sözeden 31. maddesiyle, «herkes, meşru bütün vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak, iddia ve savunma hakkına sahiptir» hükmünü koymuş ve böylece «iddia ve savunma hakkı»nı kişinin temel hakları arasına almış bulunmaktadır.

Bu bölümde, özellikle **«savunma hakkı»** üzerinde duracağız.

Yalnız önemli değil, toplumumuzda güncel, giderek yaşamsal olduğu için de.

I

MİLLETLERARASI BELGELERDE SAVUNMA HAKKI

Savunma hakkı, milletlerarası belgelere girmiştir artık[1].

Başta, 1945 tarihli «İnsan Hakları Evrensel Bildirisi» şöyle diyor: «Bir suç işlemekten sanık herkes, savunması için kendisine gerekli bütün önlemlerin sağlanmış bulunduğu açık bir yargılama ile kanunca suçlu olduğu sabit olmadıkça, masum sayılır» (m. 11).

Türkiye'nin yandaş olmadığı ve Birleşmiş Milletler Örgütü'nce düzenlenerek yürürlüğe giren, «Milletlerakası Medenî ve Siyasal Haklar Sözleşmesi» de şöyle diyor: «Yakalama ya da tutuklama nedeniyle özgürlüğünden yoksun kılınan kişi, bir mahkemeye başvurmak hakkına sahiptir; bu mahkeme, gecikmeden tutuklamanın kanuna uygun olup olmadığını araştırır. Ve eğer tutuklama kanuna aykırıysa, serbest bırakılmasına karar verir» (m. 9/bent 4).

1) Bu konuda özellikle bkz. Faruk EREM, Adalet Reformu Açısından İnsan Hakları Sözleşmesi ve Savunma Hakkı, Yargı 1979, sy. 38, s. 7-10.

Türkiye'nin yandaş olduğu Avrupa Konseyi üyelerini bağlayan «Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi» ise, 6. maddesinde, şu ilkeleri benimsemiştir:

«En kısa zamanda, bütün ayrıntılarıyla, ne ile ve hangi nedenlerle suçlandığından haberdar edilmek;

- Savunmasını hazırlayabilmek için gerekli zaman ve kolaylıklara sahip olmak;
- Kendi kendini ya da seçeceği bir savunmacı aracılığı ile, eğer ücret ödemek olanağı yok ise ve adaletin gerçekleşmesi için yararlı görülüyorsa resen tayin edilecek bir avukat aracılığı ile kendini savunmak;
- Kamu tanıklarını sorguya çekmek ya da çektirmek, tanıkları çağırtıp dinletmek;
- Eğer duruşmada kullanılan dili bilmiyorsa ücretsiz bir çevirmen bulundurmak;

sanığın hakkıdır.

Sözleşmenin bu hükümlerinde yer alan hakları şöylece adlandırabiliriz: **«İthamı öğrenmek hakkı», «savunma hazırlamak hakkı», «avukat tutma hakkı».** Tümünü de genel bir deyimde toplayabiliriz: **«Savunma hakkı».**

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini biz de kabul etmiş bulunuyoruz[2]. Acaba kanunlarımız ve uygulama, Sözleşme hükümlerine ne oranda uygundur?

Eksiksiz uyabilmek için de ne yapılmalıdır?

II

TÜRK HUKUKUNDA VE UYGULAMASINDA SAVUNMA HAKKI

Türk hukukunda ve uygulamasında savunma hakkını, milletlerarası belgelerdeki savunma hakkıyla karşılaştırma, birçok çelişkileri ortaya koymaktadır.

Bunları, şu noktalar çevresinde toplayabiliriz[3].

---

2) 10 Mart 1954 tarih ve 6366 sayılı Kanun (RG 19.3.1954)

3) Bu konuda özellikle bkz. TÜRKİYE BAROLAR BİRLİĞİ, İstanbul Olağanüstü Genel Kurulu Başkanlık ve Yönetim Kurulu Raporu, İst. 17-18-19 Haziran 1977.

YAKALAMA VE TUTUKLAMA İLE İLGİLİ SORUNLAR

Ceza Yargılama Hukuku'nun en ağır koruma önlemleri, kişi özgürlüğünü ortadan kaldıran **yakalama** ve **tutuklama**dır[4].

Kişi özgürlüğü, öylesine önemli bir haktır ki, Anayasamız bu hakkın yakalama ve tutuklama yollarıyla kaldırılması ve kısıtlanması koşullarını kanunlara bırakmamış, doğrudan doğruya kendisi düzenlemiştir. Anayasa ve kanunlara aykırı yakalama durumlarında devletin, kişinin zararını ödeyeceğini de kabul etmiştir üstelik.

Nedir yakalama?

Yakalama, daha sanık durumuna bile girmemiş bir kişinin, tutuklanmasını mümkün kılmak, ceza yargılamasının güvenlikle yapılabilmesini sağlamak amacıyla, özgürlüğünün kısıtlanmasıdır.

Bir ceza değil, bir yargılama hukuku işlemidir yalnızca.

Yakalamada, yargıç kararı gibi bir güvence bulunmadığı için, ancak, zorunlu durumlarda, «suçüstü» ya da «gecikmesinde sakınca bulunan durumlar»da yapılabilir.

Yakalama yapabilenler, savcı, kolluk görevlileri ya da herkestir.

Herkesin yakalama yapabilmesi için ilk koşul, «suçüstü» durumunun bulunmasıdır: Yani suç, işlenmekte, ya da henüz işlenmiş olmalı; ya da fail suçun işlenmesinden sonra kovalanarak, ya da suçun pek az önce işlendiğini gösteren eşya ve izlerle yakalanmalıdır. İkinci koşul ise, yakalanan kişinin «kaçma olasılığı» olması ya da «kimliğinin hemen saptanması olanağının bulunmaması»dır.

Savcıların ve kolluk görevlilerinin ise, herkesten fazla olarak, tutuklama kararı verilmesini gerektiren, gecikmede tehlike olan durumlarda ve kolluk memurlarının amirlerine, savcıya başvurmalarının olanaksız olduğu koşullarda yakalama yetkileri vardır.

---

4) Bu konuda özellikle bkz. Gülçin ÇAYLIGİL, Yakalama, Gözaltı, İşkence, Süreç, 1980, c. 1, sy. 2, s. 6-10. Ayrıca Nurullah KUNTER, Ceza Muhakemesi Hukuku, 6. bası, İst. 1978, s. 473 vd.; Öztekin TOSUN, Türk Suç Muhakemesi Hukuku Dersleri, cilt 1, İst. 1976, s. 631 vd.

Yakalanan kişiye yakalama nedenleri hemen bildirilmelidir.

Anayasamıza göre, «yakalanan veya tutuklanan kimselere, yakalama veya tutuklama sebeplerinin ve haklarındaki iddiaların yazılı olarak hemen bildirilmesi gerekir» (m. 30/3); ayrıca, yakalanan veya tutuklanan kimsenin durumu hemen yakınlarına bildirilir».

«Bu esaslar dışında işleme tâbi tutulan kimselerin uğrayacakları her türlü zararlar, kanuna göre Devletçe ödenir» (m. 30/4-5)[5].

Yakalanan kişi, henüz tutuklu ya da hükümlü olmadığından, tutukevine ya da cezaevine konulamaz. Tutuklanmasına ya da salıverilmesine karar verilinceye değin, kolluğun bu işe ayırdığı gözetim yerinde bekletilir. Yakalanan kişinin yargıç önüne çıkarılıncaya kadarki durumuna **«gözetim altında bulundurma»** denir.

Gözetim altında bulundurulan kişi, kolluğun elinde ve bir yargıcın güvencesinden yoksun olduğu için, gözetim altında bulundurma durumu bir süre ile sınırlandırılmıştır.

1966 yılında Birleşmiş Milletlerce kabul edilen «Milletlerarası Medenî ve Siyasal Haklar Sözleşmesi»nde bu sürenin «en kısa süre» olması istenmiştir.

1961 Anayasasının ilk biçiminde, gözetim altında bulundurma süresi 24 saatken, 12 Mart döneminde yapılan Anayasa değişiklikleriyle 48 saate, daha sonra toplu bazı suçlarda, önce 7 güne, daha sonra da 15 güne kadar çıkarılmıştır. Anayasa değişikliğiyle –ne yazık ki– bu uzun süre kabul edilirken, yine de bu uzunluğun sakıncaları bazı sınırlamalarla giderilmeye çalışılmıştır. Böylece, yakalanan kişinin ancak, kanunun açıkça belli ettiği durumlarda «toplu olarak işlenen suçlarda» ve genellikle «savaş ya da sıkıyönetim durumları»nda, kanunlarda gösterilen süre içinde hâkim önüne çıkarılacağı, bu sürenin 15 günü geçemeyeceği açıkça belirtilmiştir (m. 30/4).

---

5) Kanun dışı yakalanan ya da tutuklanan kimselere tazminat verilmesi hakkındaki 466 sayılı Kanunun 1. ve 2. maddeleri de, yakalama nedenleri ve haklarındaki iddialar kendisine yazılı olarak bildirilmeyen, ya da yakalanıp da durumları yakınlarına hemen bildirilmeyen kişilerin zararının devletçe ödeneceğini kabul etmektedir.

Nitekim, Anayasa Mahkemesi, Sıkıyönetim Kanunu'nun 15. maddesindeki 30 günlük gözetim altında bulundurma süresini Anayasaya aykırı bulmuş ve 14.10.1972 günlü kararı ile iptal etmiştir.

Bu iptal kararından sonra, 15.5.1973 günlü, 1728 sayılı Kanunla Sıkıyönetim Kanunu'nun 15/son maddesi, «Bu süre 15 günden fazla olamaz ve aynı kişi için aynı suç isnadı sebebiyle ve yeni deliller çıkması gibi haklı bir sebep yokken bir defadan fazla kullanılamaz» biçiminde değiştirilmiş ve süre kesinkes 15 gün olarak kabul edilmiştir.

> Ne var ki, bu maddeyi uygulayan makamlar, madde metnindeki «... aynı kişi için aynı suç isnadı sebebiyle ve yeni deliller çıkması gibi haklı bir sebep yokken, bir defadan fazla kullanılamaz» hükmünün karşıt kavramından hareket ederek, yeni deliller çıkması gibi haklı bir nedenle gözaltı süresinin uzatılabileceği kanısındadırlar.
>
> Oysa, hiçbir kanunun Anayasa'ya aykırı olamayacağı ve Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararından sonra 1728 sayılı Kanunla Sıkıyönetim Kanununun 15/son. maddesinin, Anayasa'ya uygun hale getirilmiş olduğu gözönünde tutulursa, gözaltı süresinin onbeş günü geçemeyeceği açıktır.
>
> Bu maddeyi karşıt kavramı ile yorumlamak, bizi hâkim kararı olmadan kişinin sonsuza dek gözaltında tutulabileceğini kabul etmek gibi son derece tehlikeli, kişi özgürlüğünü tümden ortadan kaldıran bir sonuca vardırır[6].

Kısacası, yakalanan kişinin 15 gün sonunda hâkim önüne çıkarılması yasal bir zorunluluktur. Aksine bir uygulama TCK'nun 181/1. maddesine göre suç oluşturan bir eylemdir.

6) Nitekim, Prof. Öztekin TOSUN, Sıkıyönetim Kanununun 15/son. maddesindeki son değişikliği, kötü uygulamayı önlemek için yapılmış bir değişiklik diye kabul etmekte ve aynen şöyle demektedir: «Savcıların bir kişiyi hâkim önüne çıkarmadan bu şekilde tam süre biterken salıvermeleri ve sonra yeniden yakalamaları olanağı da vardır; fakat, yeni bir neden olmadan bu yola başvurmak hukuka aykırı olur. Ahlâklı bir savcı bu yola başvurmaz; bu bakımdan kanunumuza ayrıca bu durumu önlemek için hüküm koymak gerekmemiştir. Buna karşılık Sıkıyönetim Kanunu, Sıkıyönetim İdareleri sırasında bu yola başvurulduğu görüldüğü için olacak, gözetim altına alınan kişinin salıverildikten sonra, yeni nedenler olmadan yeniden gözetim altına alınamayacağını belirtmek zorunda kalmıştır» (Bkz. Öztekin TOSUN, a.g.e., s. 638).

Yakalanan kişi, gözetim altında bulundurma süresi içinde henüz hâkim önüne çıkarılmamış, sanık durumuna bile girmemiş, belki de salıverilecek bir kişi; tutuklu ise, suçluluğu hakkında kuvvetli belirtiler bulunduğuna hâkimce karar verilmiş bir kişidir. Demek ki, yakalanan kişinin gözaltı süresindeki durumu, tutuklu kişininkinden çok daha hafif bir durumdur.

Bu nedenle, tutuklu kişiye tanınan hakların, ondan daha hafif bir durumda olan gözetim altındaki kişiye de tanınması doğaldır. Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'nun 144. ve Askerî Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu'nun 91. maddesi gereğince, tutuklu, avukatı ile her zaman görüşebilir ve haberleşebilir. Gözetim altındaki kişinin de, avukatıyla görüşmesine, haberleşmesine yukarıda açıkladığımız nedenlerle, kanunsal bir engel yoktur.

Kanunlar, yakalama gibi ağır bir önlem alınırken, hâkim güvencesinden yoksun olan kişiye, yakalama nedenlerinin yazılı olarak hemen kendisine ve durumunun hemen yakınlarına bildirilmesi, kanunsal süre içinde hâkim önüne çıkartılması gibi bazı güvenceler tanımıştır.

12 Mart döneminde kanunlar, faşist yönetimin amaçları doğrultusunda yorumlarla saptırılmış, ya da bir yana itilip uygulanmaz olmuş; böylece hukukun yerini keyfî uygulamalar almıştır.

Kişinin bu güvencelerden yoksun bırakılmasının, özellikle kanunsal süreden daha uzun bir süre gözaltında tutulmasının, yerinin yakınlarına bildirilmemesinin amacı, bu süre içinde baskı yöntemleri uygulanarak, kendisini ya da başkalarını suçlayarak ikrar, sözde kanıt sağlamaktır.

Oysa Anayasamız, «Kimse kendisini veya kanunun gösterdiği yakınlarını suçlandırma sonucu doğuracak beyanda bulunmaya veya bu yolda delil göstermeye zorlanamaz» (m. 33/4); «Kimseye eziyet ve işkence yapılamaz» (m. 14/3) der. Ama bütün bunlara karşın, gözaltı süresinde, yakalanan kişilere uzmanlarca işkence yapılmaktadır[7].

Kişi suçlu da olsa, ona işkence yapılamayacağı, bir Anayasa emridir.

Tutuklu kişinin hangi tutukevinde bulunduğu nasıl gizli

7) Örnekler için bkz. Gülçin ÇAYLIGİL, a.g.m., s. 9-10.

tutulamazsa, gözetim altındaki kişinin bulunduğu yer de gizlenemez. Gözetim altındaki kişi, kolluk ya da askerî makamlara ait gözetim yerlerinde bekletilir. Bu yerler, devletin Vergi Dairesi, Tapu Kadastro Müdürlüğü vb. gibi herkesçe bilinen resmî daireleridir.

Ön soruşturmadaki işlemlerin genellikle gizli olması demek, bu işlemlerde yargılama kişileri ile hâkimin hazır bulunabilmesi, üçüncü kişilerin hazır bulunmaması demektir. Yakalanan kişinin yerinin gizlenmesi, bu anlamdaki gizlilik kavramı kapsamına girmez.

Anayasanın açık emrine karşın, bugün binlerce aile, yakalanan yakınlarının yerini, kolluk görevlileri ile özel ilişkileri yoksa, öğrenememekte, bu durum büyük bir kaygı ve acı kaynağı olmaktadır. Yakalanan kişinin, kanunlardaki süre içinde hâkim önüne çıkarılmaması da, yaygın bir uygulamadır. Bugün de, işkence ve baskı yöntemleriyle bir sözde kanıt, ikrar sağlamak amacıyla, özellikle Sıkıyönetim Kanunu'nun 15/son maddesi yanlış yorumlanarak, gözaltı süresi bir 15 gün daha uzatılmaktadır.

Demokrasinin ayıplarıdır bu tür uygulamalar, yüzkaralarıdır.

Anayasayı yok sayarak, kanunları yanlış uygulayarak toplum düzenini bozan yönetici ve uygulayıcıların, toplum düzeni, toplum yararı adına, kişinin temel hak ve özgürlükleri ile oynamaya hakları yoktur.

SAVUNMA DOKUNULMAZLIĞI

İddia ve savunma hakkının, her türlü etkiden uzak olarak kullanılması esastır. Bir davada, tarafların, yargı mercileri önünde iddia ve savunmalarını kaygıya kapılmadan, serbestçe yapmaları gerekir.

«Savunma dokunulmazlığı» denir buna.

Savunma dokunulmazlığının temelini adalet kavramında aramak gerekir. Söylenmesi gerekenin, ceza korkusu ile söylenememesi adaletin gerçekleşmesine engel olur.

Savunma dokunulmazlığının tek esası budur.

Bu dokunulmazlığın, bir «ayrıcalık», örneğin avukatlık mes-

leğinin bir ayrıcalığı sayılmasına imkân yoktur; bu dokunulmazlık, avukat olmayanlara da tanınmıştır çünkü.

Türk Ceza Kanunu, 486. maddesinde, savunma dokunulmazlığı sağlayacak bir hükmü içermektedir. Ne var ki, bu hüküm, sonradan yapılan bir eklemeyle –geniş ölçüde– etkisiz hale getirilmiştir.

> Dokunulmazlığa zarar veren hüküm şudur: «Hakareti tazammun eden yazı ve sözler, dava ile ilgisi olduğu takdirde dahi iddia ve müdafaa hududunu aşarsa» dokunulmazlık dışına çıkılmış olur (TCK, m. 486, f. 2).
>
> Bu hüküm, mehaz kanunda yoktur.
>
> TCK'na 6123 sayılı Kanunla eklenen bu hükmün açıklanması zordur[8]; çünkü, iddia ve savunma sınırları içinde kalan bir hususun, hakaret oluşturması imkânsızdır. Bu sınırın aşılmasına karşın, faile ceza verilmemesiyledir ki, bir dokunulmazlıktan söz edilebilir.
>
> Bu nedenle, sonradan eklenen bu hükmün Kanundan çıkarılması gerekir.

Savunma hakkını tehdit altında tutan hükümlere usul kanunlarımızda da rastlıyoruz.

Bunlardan biri, **«duruşmadan çıkarılma»** ile ilgili olanıdır.

Duruşmanın inzibatını bozan her şahsı, başkan, mahkeme salonundan çıkartır (CUMK, 378/1, HMUK. 150). «Münasip olmayan hal ve tavır, vekilden sadır olmuşsa ihtarda bulunulur. İhtara rağmen ısrar halinde vekil mahkemeden çıkarılır.»

Bunlar, açıklamasız hükümlerdir.

Duruşmanın inzibatını bozan «her şahıs»tan bahsedilmesine (CMUK, 378/2), Avukatlık Kanunu'nun 58/2. maddesinde CMUK. ve HMUK.'nun «duruşmanın inzibatına ait hükümlerinin saklı» olduğunun bildirilmiş bulunmasına göre, başkan (ya da hâkim) avukatı duruşmadan çıkarabilecektir.

Kanunun bu hükmü isabetsizdir.

Savcı da «her şahıs» deyimine girer ve savcı da «münasip olmayan hal ve tavır»da bulunabilir. Oysa savcının katılmadığı

8) Söz konusu fıkranın, Anayasanın 31. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptali Anayasa Mahkemesi'nden istenmiş ise de, bu istek reddedilmiştir (bkz. Anayasa Mahkemesi, 8.6.1965, 963/163, 965/36).

mahkeme, «kanun dairesinde teşekkül etmiş» sayılamaz, bu, «kesin bozma sebebi»dir (CMUK. 308/1). O halde, savcı duruşmadan çıkarılamayacağına göre, avukatın duruşmadan çıkarılması açıklamasızdır. Böyle durumlarda, duruşmanın ertelenmesi usulü benimsenmeliydi.

Duruşmadan çıkmayan avukat hakkında zor kullanılması ise, pek ağır sonuçlar doğurabilir.

MASUMLUK KARİNESİ

Hakkında mahkûmiyet kararı verilinceye değin, sanık masum sayılır. Bu kural, usul hukukunda «**masumluk karinesi**» adını taşır. Ceza davası, bu karinenin aksinin isbatının mümkün olup olmadığını araştırır.

Masumluk karinesi, aynı zamanda bir Anayasa kuralıdır. Bazı ülkelerin anayasalarında, örneğin İtalyan Anayasasında (m. 27) bu karine açıkça belirtilmiştir.

Masumluk karinesi, sanık için «hak»tır. Bu karine, makbul nedenle bertaraf edilebilir. Makbul neden, ancak suçluluk hakkında «delil» olabilir.

Delilsiz yokedilemez bu karine.

Bu karinenin anlamını kavramak için aksini düşünmek yeter: «Bir kimse masum olduğunu isbat etmedikçe suçludur» yolunda bir karine bulunsaydı, her insan sürekli bir tehdit altında bulunmuş olurdu; çünkü, itham eden organın «keyfî hareket»i ağır sonuçlar doğurabilecekti.

Buna karşın, bu kuralın, ülkemizde gerçeğe uygun anlaşıldığı söylenemez.

Ceza Usulü Kanunu'nun 1696 sayılı Kanunla değiştirilmesi sırasında, bu Kanuna ek ikinci madde olarak eklenen hükme göre, «kanun dışı vücuda getirilen veya kanuna aykırı faaliyetleri sebebiyle yargı mercilerince kapatılan» kuruluşlara ilişkin bazı faaliyetlerde bulunanlar, «aksini ispat edemedikçe o kuruluşun üyesi sayılacaklar»dır.

Bu, Anayasamızın kabul ettiği masumluk karinesine tümüyle ters düşen bir hükümdür; antidemokratikliğe ve Anayasaya aykırılığa bundan daha iyi örnek de bulunamaz.

İŞKENCE YASAĞI

Almanya'da, Nazi döneminde, Hitler'in bir emirnamesinde şunlar vardı: «Marksistlere, Yahova Şahitlerine, sabotajcılara, tedhişçilere, mukavemetçilere, paraşütle indirilen ajanlara, anti-sosyal unsurlara, Rus ve Polonyalı serserilere işkence uygulanabilir. İşkence, duruma göre şunları kapsar: Gıdayı (ekmek ve suyu) azaltma, sert yatak, ışıksız hücre, uyutmamak, yorucu bedenî hareketler, kırbaçlama. Yirmi kırbaçtan fazlası için hekimden mütalâa alınacaktır.» Doktorun fikrinin alınması insanlık nedenine dayanmıyordu; «itiraf» etmeden ölen kişiden bir şey öğrenmek mümkün değildi çünkü. Gestapo'nun bulunduğu her kente, bir «işkence merkezi» de kurulmuştu. Bu uygulama yadırganamazdı.

Hitler, böyle bir rejim seçmişti.

Tutuklanmış, ya da gözaltına alınmış kişinin yaşamı, giderek sağlığı devletin sorumluluğu altındadır. Devlet, özgürlüğü kısıtlanmış kişi için de vardır.

Belki, herkesten önce onun için vardır.

Bu gerekçe iledir ki, anayasamıza göre, «kimseye eziyet ve işkence yapılamaz» (m. 14/3).

Bütün bunlara karşın, Türkiye'de kolluk güçlerinden yakınmalar, işkence konusunda yoğunlaşmıştır.

Türkiye, demokrasiyi ve onun bir gereği olarak da «hukuk devleti»ni, «sosyal devlet»i benimsemiştir. Hukuk devletinin yerine, bir diktatörlük, bir totaliter devlet kabul etmiş olsaydık, belki de «işkence» meşru sayılırdı. Görülüyor ki, işkence yasağını ihlâl etmek, «Anayasayı ihlâl suçu»nun bir çeşididir. Anayasamız, «kimseye işkence yapılamaz» (m. 14/3) diye emrettiğine göre, tekil olayları aşan «sistemli işkence», TCK.'nun 243. maddesinden taşar ve 146. maddeye yaklaşmış olur.

Bazı rejimler, «devlet hakları» ile «insan hakları» arasında, birincilerin yeğlenmesi yolunda bir anlayışa dayanır.

«Hukuk devleti», bu ikisini bağdaştırmıştır.

Yine Anayasamızın 14. maddesine göre, ceza «insanî» olmak zorundadır.

Sanık, hükümlüden önce gelir.

O halde, hükümlüye işkence edilmezken, sanığa nasıl işkence edilebilir?

Bir an için işkenceyi meşru sayalım, hattâ Hitler'in emirnamesi gibi bir emirname çıkarıp, onu normal bir soruşturma aracı haline getirelim. Bunun genel sonucu ne olur ülkemizde?

Önce mahkemeye, savcıya gereksinme kalmaz; «İşkence uzmanları» onların yerini alır. Sonuçta, 20. yüzyılda bir «engizisyon» örneği yaratırız.

Yarattık da.

Devletin gücünü sağlayan öğelerden biri de, onun toplumdaki «sosyal saygınlığı»dır. İşkence uygulaması, bu saygınlığı yıkar.

İşkencenin, yarar sağladığı için meşru sayılması gerektiği ileri sürülmüştür; eğer suçluları ortaya çıkarıyorsa, neden işkence bir soruşturma aracı sayılmasın, denilmiştir.

Ancak şöyle düşünmek gerekir: İşkence sonucu «itiraf»a karşın, kişinin sonunda suçsuz olduğu anlaşılırsa, yapılanı nasıl açıklayacağız? Suçsuzlara yapılan işkencelerin toplumda doğurduğu çöküntülerin zararı ile, işkencenin sözde yararını karşılaştırmak gereksiz midir?

Kaldı ki, işkence uygulamasında, genel sonuca bakmak gerekir. İşkence ile elde edilen itirafa dayanan «haksız hüküm»ler az değildir. Hattâ bunlar pek az da olsalar, bir gün haksızlıkları anlaşılınca, «toplumsal tepki» bütün düzeni sarsabilir, zararları da pek ağır olur.

Acının mutlaka gerçeği söyleteceği sanılmamalıdır. Acı, işkenceye tutulanı sadece «konuşturur».

Acıya katlanma «fizyolojik» bir özelliktir, kişiden kişiye değişir. Fizik acının derece derece arttırılması sonunda susmayı ölüme yeğleyenlerin de bulunduğu bir varsayımdır yalnızca. Kuşkusuz, işkence tehdidinin bile yeterli sayıldığı zayıf kişilerden başlayarak, çok dirençli kişilere rastlanabilir. Ama sonunda, işkencenin, istenen biçimde konuşturamayacağı insan yoktur.

Özetle, ceza adaletine ilişkin uygulamalarda çok dikkatli olmak gerekir. Sakıncalı tutumlar sürdürülürse genel sonuç şu olacaktır: Ülkemiz, «uygar milletler topluluğu» dışına atılmış duruma düşer; bunun «insanlık tarihi» önündeki sorumluluğunu paylaşmaya, bugünkü kuşaklar hiç de istekli değildirler.

İşkence, «insan soyunun, insanca bir yerinin yıkılmasıdır».

Orta Çağın Engizisyon artıkları ile donatılmış bir Ceza Usulü Kanunu'nun alınması ve buna eklenen düşüncesiz, bilinçsiz, ilkesiz uygulamalar, Türkiye'de ceza adaletini çağ dışına itmiştir. Her yönden –ve başta adlî kolluktan başlamak üzere– Türk ceza yargılamasının «insanîleştirilmesi» zorunlu hale gelmiştir[8a].

III

SAVUNMA HAKKI VE SAVUNUCULAR

«Yargılama», üçlü bir temel üzerine oturur: İddia, savunma ve hüküm. Bu açıdan hâkim, savunucu ve savcının, bağımsız bir yargılamanın vazgeçilmez öğeleri olduğu da kuşkusuzdur. Bu öğelerden en önemlisinin «savunma» ve bunu temsil eden savunucu olduğu yadsınamaz. Tarihte iddia ve hüküm her zaman varolagelmiş ve çok kez aynı elde toplanmıştır. Savunmaya her dönemde aynı önemin verildiği ise söylenemez. Hukuk alanındaki gelişmeler, savunmasız, savunucusuz bir yargılamanın, adalet olmayıp, keyfîlik olduğunu göstermiştir. Böylece, adalet tarihinde savunmanın ve savunucunun önemi anlaşılmış ve bunun, yaşadığımız çağda yargılamanın vazgeçilmez bir öğesi olduğu tartışmasız kabul edilmiştir.

Savunmanın ve savunucunun bağımsızlığı, varılan bu yargılama anlayışının zorunlu bir sonucu olmuştur. Nitekim, Avukatlık Kanunu'nun 1/2. maddesi, «Avukat, görevini yerine getirmede bağımsızdır» demektedir.

Bütün bunlara karşın, ülkemizde savunma gibi, savunuculuğun da yığınla sorunu var.

ZORUNLU SAVUNUCULUK

Ceza Usul Kanunu'muzun, çağdaş usul kanunlarından geriliğini en fazla ortaya koyan yanı, sanığın savunmacısı olmaksızın, ceza davalarının görülebilmesine olanak tanımış olması.

8a) Alınması gerekli önlemler hakkında şu ilginç yazıya bkz. Öztekin TOSUN, İşkence İddiaları ve Getirilmesi Gerekli Hukuksal Önlemler, Yargı 1977, sy. 11, s. 10-15.

Ceza Usul Kanunu, ancak bazı hallerde ve takdire bağlı olarak, kendiliğinden savunmacı belirlenmesini kabul ediyor (m. 138).

Avukatı olmadığı halde ölüm cezasına çarptırılan insanların bulunduğu bir ülkeyiz[9].

Ne var ki, ceza davalarının, avukatsız da görülebileceği yolundaki anlayış, terkedilmiştir artık.

Çözüm, **«zorunlu savunuculuk»** kurumunun kabul edilmesinde.

Bugün, bazı anayasalarda, açıkça «bir avukatça savunulma hakkından kimse yoksun kılınamaz» biçiminde hükümler yer almaktadır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ise, adaletin gerçekleşmesi için gerekli ise, maddî olanakları bulunmayan sanıklara savunucu tayini gereklidir, diyor (m. 6/c bendi).

Sorun, Fransa'da, Almanya'da, Danimarka'da, Belçika'da, -birbirinden az çok farklı biçimlerde- çözülmüş durumda[10].

Ceza davalarında, özellikle ağır cezayı gerektiren davalarda «zorunlu savunuculuk» kurumunu kabul etmemiş olmamız, pek ilkel bir görünüm yaratmakta. Bu durumumuzla, Sözleşmedeki yükümlülüklerimizi yerine getirdiğimizi de söyleyemeyiz. Ceza davalarında zorunlu savunuculuk usulünün ülkemizde de ihyası gerekir. Ağır Ceza Mahkemelerinde, sanığın, hangi nedenle olursa olsun, savunucusunun bulunmaması, çağdaş ceza adaleti anlayışına bütünüyle aykırıdır. Sanığın geliri yoksa adlî yardımdan; olanakları bulunmasına karşın, herhangi bir nedenle savunucu tutmamış ise, ücreti kendisinden alınmak sureti ile bu sorun çözülmelidir.

Çağdaş usul hukuku, savunucusu olmayan bir kimseye «sanık» denilmesine bile karşıdır.

Şu sorunu da tartışmak gerekiyor: Kanunda değişiklik

---

9) Bunun son bir örneği «Fethiye Davası»dır. Fethiye'de, Avusturya Büyükelçisinin eşini ve kızını öldürmekten yargılanan sanık, ikinci duruşmasında ölüm cezasına çarptırılırken, avukatsızdı (bu konuda bkz. Faruk EREM, Savunmasız Ölüm Cezası, Yargı 1978, sy. 32, s. 9-10).

10) Bu alanda en son ve önemli yenilik, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 2 Mart 1978 günlü ve 284'üncü toplantısında kabul ettiği (78) 8 sayılı kararıdır. «Adlî Yardım ve Hukuksal Danışma Hakkında Karar» başlığını taşıyan metinde, özellikle iktisadî bakımdan zayıf durumdaki kişilerin savunma haklarının devletçe güven altına alınması ve gerçekleştirilmesi sorununa çözümler öneriliyor.

yapılmadan, ağır cezalı, özellikle ölüm cezasını gerektiren suçlarda, mahkeme «kendiliğinden» savunucu atanmasına kendini yetkili sayamaz mı?

Yüzeysel bir görüşle yanıt olumsuz olacaktır. Çünkü Ceza Usul Kanunu'muz, kendiliğinden savunucu seçilecek halleri saymıştır; «ağır cezalı işler» ise, bunlar arasında yoktur.

Buna karşın, «ilerletici» bir yorum, yanıtın olumluluğunu sağlar. Amerika'da Federal Anayasanın konuya ilişkin hükmü şudur: «Kanunsal ve yeterli bir yargılama olmaksızın, hiç kimse yaşama hakkından ve özgürlüğünden yoksun kılınamaz.»

Anayasamızın «kişi dokunulmazlığı» başlıklı 14. maddesine göre, «herkes yaşama... hakkına ve kişi hürriyetine sahiptir»; «kişi dokunulmazlığı... usulüne göre verilmiş hâkim kararı olmadıkça kayıtlanamaz.» Bu hüküm, Federal Anayasanın benimsediği deyimlerden pek farklı değildir. O halde, «ilerletici» bir yorum ile, ölüm cezası ve özgürlüğü bağlayıcı cezayı gerektiren durumlarda, «kendiliğinden» savunucu atanması yoluna gidilebilir.

İçtihad, bu olanağı sağlayabilir.

Yargıtayımız, esas hakkındaki mütalâadan sonra, 11.30'da savunma için mehil veren kararı, «savunma hakkını ihlâl» gerekçesi ile bozmuştur[11]. Savunma için yeterli süre verilmemesini bozma nedeni sayan Yargıtayımızın, avukatsızlığı bozma nedeni saymaması düşünülemez.

Ceza Usul Kanunumuzda yer alan «kesin bozma nedeni» sayılmalıdır bu durum.

SAVUNUCUNUN HAKLARI

Savunma, «özerk» ve «teknik» bir eylemdir.

Bu nedenle, savunucu, özerk usul hak ve yetkilerine sahiptir. Teknik bir nitelik taşıdığı için de, amacına uygun olmak koşuluyla, savunucu «savunmayı takdir» edecektir. Ancak, böylece gerçeğin araştırılması çabalarına katılmış olabilecektir. Savunucu kavramı ve savunma, sanığın yararına bağlı kavramlardır; ama görevi «adalet» içindir.

Savunucuların, **«dosyayı inceleme»** hakları ile **«sanıkla temas»** hakları üzerinde özellikle durmak gerekiyor.

11) Yargıtay, 1. Ceza Dairesi, 7.6.1977, 1044/1962.

1. Dosyayı İnceleme Hakkı

Savunma, isnadı, delilleri bilmekle mümkündür. Böyle olduğu içindir ki, son soruşturmada, savunucu, dosyadaki «her türlü evrak ve belgeleri inceleme hakkına sahiptir» (CMUK. 143. f. 1). Bu hak, kanun yolu aşamasında ve hattâ muhakemenin iadesini isteyebilmek için yapılacak inceleme bakımından da devam eder. Dava dosyasına girmiş hiçbir evrakı, savunucunun incelemesine engel olunamaz; hiçbiri ondan gizlenemez.

Sakınca da yoktur bunda.

Çünkü, savunucu «meslek sırrı» ile bağlıdır.

> «Ön soruşturma» içinse, savunucunun inceleyemeyeceği evrak vardır. Ne var ki, savunucu için yalnızca bazı evrakı inceleme yetkisini veren, diğerlerinin görülmesini, örneğin sorgu hâkiminin takdirine bırakan kanun hükmü antidemokratiktir.

Hazırlık soruşturmasında verilen tutuklama kararına avukatın itiraz hakkı vardır. Ancak, bu hakkı kullanıp kullanmamak, kullanacak ise itiraz gerekçelerini saptamak olanaksızdır; çünkü, hazırlık soruşturması, avukat için de gizlidir. Bir hakkı tanıyıp, kullanma olanağını sağlamamak tam bir çelişkidir, içtensizliktir.

İlk soruşturmada avukatın yalnız bazı evrakı görebileceği yolundaki hükmün yanlış yorumlanması, fiilî bir gizlilik yaratmıştır. Her sorgu hâkiminin tutumu değişik olabilmektedir.

Ancak, «son soruşturma»da geçerli sayılan «savunma» etkisini yitirmiş olur.

Yararı da o oranda azalır.

2. Sanığın Sorgusunda Savunucunun Hazır Bulunması

Sanığın bütün sorgularında, giderek ön soruşturmada da savunucu hazır bulunmalıdır. Sanık için bir güvencedir bu[12].

Ve sorgu hâkimine güvensizlik anlamı da taşımaz.

---

12) Ender Kâmil BOYACI, Engizisyon Döneminden Kalan Bir Kural: Hazırlık Soruşturmasının ve İlk Soruşturmanın Gizliliği, Yargı 1979, sy. 41, s. 15-16, 22.

Bu konuda temel kural şudur: Suçlamanın başladığı anda savunma da başlar.

Bir kimsenin, hangi nedenle olursa olsun, özgürlüğünden yoksun kılınması, gözaltına alınması, hattâ sanık olarak sorguya çekilmesi, onun «itham» edildiğini gösterir. Artık, bu andan sonra «savunma» bütün olanaklara kavuşturulmalı; ilgili istediğinde avukatı yanında bulunabilmelidir. Avukatın hazır olmadığı bir sorguda, sanığın ikrarı geçerli sayılmamalıdır. Bu usul, dayaklı sorgu, işkence suçlamalarının da önüne geçmiş olacak, ceza kovuşturma sistemimizin «insanîleştirilmesi» isteklerini geniş ölçüde karşılayabilecektir.

3. Sanıkla Temas Hakkı

Savunucunun, sanıkla konuşmaya ve haberleşmeye hakkı vardır (CMUK. 144).

Son soruşturma açılıncaya değin, hâkim, sanığın öğrenmesini uygun görmediği hususların ona bildirilmesini yasaklayabilir. Bu yasağa savunucu da uymakla yükümlüdür. Tutuklama nedenine göre, –yani kaçma kuşkusu değil, delilleri yoketme kuşkusu ile tutuklamada– gerektiğinde, son soruşturmanın açılmasına değin sanık ile savunucunun görüşmelerinde hâkim (ya da naip) hazır bulunabilir (CMUK. 144). Görülüyor ki, bunun dışındaki hallerde sanıkla savunucu görüşürken kimse hazır bulunamaz. Görüşme mahrem cereyan eder. Sanığın savunucu ile görüşmesi sırasında hiçbir dinleme cihazı kullanılamaz; bu görüşmede, idareden herhangi bir kişi hazır bulunamaz.

Savunma hakkı, sanığın savunucu ile serbestçe görüşmesini gerektirir. Bu yetkinin daraltılması savunmaya baskı demektir.

«CROİSSANT OLAYI» NEDİR?

Federal Almanya'da teröristlerin davalarına bakan bir avukat, Klaus Croissant, Alman makamlarının kovuşturma olasılığı karşısında, «yazgımı Fransız Milletinin eline bırakıyorum» diyerek Fransa'ya sığınır. Fransız makamları da, alelacele Almanya'ya iade ederler kendisini.

Olay, 1977 yılında cereyan etmektedir ve tüm dünyada büyük tepkilere neden olur. İstanbul Barosu da tepkiye katılan ku-

ruluşlar arasındadır.

Nedir «Croissant Olayı»nın altında yatan?[13]

Fransız Anayasasında açıkça yer alan haklardan biri **«sığınma hakkı»**dır: Kendi ülkesinin zulmünden kaçan herkesin Fransa'ya sığınma hakkı vardır. Fransız hukukçuları ve aydınları, Croissant olayında, Anayasalarının işte bu hükmünün çiğnendiğinde birleşmişlerdir.

«Savunma hakkı» açısından olaya baktığımızda ise, şunları görüyoruz:

Alman makamlarının avukat Croissant hakkındaki suçlamaları birden fazladır. Şöyle ki:

– Teröristlerin, bir bankacıyı, bir savcıyı kaçırarak öldürmeleri olayları ile ilgili olmak;

– Savunduğu kişilerin masumluğu hakkında demeç vermek, tutuklu sanıkların kendi aralarında ve dışarıdaki yakınlarıyla haberleşmelerini sağlamak.

İlk suçlama aslında çok ağırdır. Ancak, Fransız Mahkemesi bu suçlamayı ciddî bulmamıştır. Mahkeme, bugün için Türkiye'de bile suç sayılmayacak ikinci suçlama ile sınırlı olmak kaydıyla, Croissant'ın iade edilebileceğini kararlaştırmıştır.

Fransız hükümeti, mahkemenin bu kararını aldıktan pek kısa bir süre sonra ve Croissant'ın avukatlarının Danıştay'a başvurmalarına olanak bırakmadan, aynı gün Croissant'ı Alman makamlarına teslim etmişlerdir.

Çarpıklık buradadır işte.

Bu tutumla, savunma hakkı «fiilen» önlenmiştir çünkü.

Mesleği ne olursa olsun, bir insana suç isnad edilmiştir. Suç, **«terörist»** nitelikte bir suç da olabilir. Ama yalnızca isnad edilmiştir. Hakkında verilecek hüküm kesinleşinceye değin, masumluğu esastır. Ve herkesin savunma hakkı vardır. Yüklenen suçun niteliği ne olursa olsun.

Özellikle hukukçulardan, giderek barolardan gelen tepkiler başta buna dayanıyor; çünkü, savunma hakkı sözkonusu olduğunda, avukatlık milletlerarası bir anlam taşır bir bakıma.

Hele siyasal davalarda.

---

13) Konuyla ilgili olarak, Neclâ FERTAN, Faruk EREM, Orhan APAYDIN, Bülent TANÖR ve İlhan KUTAY'ın katıldığı ilginç bir açık oturum için bkz. Yargı 1978, sy. 21-22, s. 4-7.

Olayda **«terörizmi önleme»** gerekçesi de rol oynamıştır. Gerçekten, son yıllarda terörizmi önleme gerekçesi altında, tüm temel hakların sınırlandırılması eğilimleri giderek artmıştır.

Kuşkusuz çok tehlikeli bir gelişimdir bu.

«Milletlerarası Terörizmi Önleme Sözleşmesi» yürürlüğe girdiğinde, bir devlet için düzenlenmesi pek basit olan bir dosya ile, (bir «atfı cürüm dosyası» ile) herhangi bir kimsenin iadesi sözkonusu olabilecektir.

Tedhişçiliği önlemenin çaresini savunma hakkını kısıtlamada arayan ülkelerin başında Federal Almanya geliyor.

Gerçekten, 1972 yılından başlayarak bu amaçla, Alman Usul Kanunu'nda yapılan değişikliklerle büyük bir geriye dönüş başlamıştır[14]. Bu gerici hükümler, 1972'den bu yana, uygulamada, daha da sert biçimlere dönüşmüş bulunuyor. Bu tür davalarda, Almanya'da avukatlık, âdeta yapılamaz hale gelmiş gibidir. Avukat bürolarında arama, dosyalara elkoyma gibi uygulamaların da hep «güvensizlik adına» açıklanır oluşu anlamlıdır[15].

Konunun daha da temeline inecek olursak, «Croissant Olayı» tekil bir olay değildir. Aslında Batı demokrasilerinde,

---

14) Alman Usul Kanununa konulan yeni hükümlerden biri şu: «Savunması, Federal Alman Cumhuriyetinin güveni için tehlike oluşturuyorsa, avukat davadan uzaklaştırılır.» Ama belki en önemli sınırlamalardan bir tanesi de şudur: «Aynı nitelikteki davalarda, bir avukat yalnız bir sanığı savunabilir.»

Yani toplu savunma, aynı avukatın elinde birden çok sanıkların toplu vekâletinin bulunması engellenmiştir.

Birden fazla sanığın savunuculuğu elbette ki teknik bir konu. Ama bunun altında yatan şudur: Bazı tür davaları, belki, o bölgede alabilecek avukatların sayısı, pek fazla olmayabilir. Böylece, çok sanıklı davaların pek çoğunda, yığınla sanık avukat bulamayacaktır.

15) Bütün bu olumsuz gelişmelere karşın, Federal Almanya'da teröristler ve avukatlarının, gerek duruşma öncesi, gerekse duruşma sonrasındaki savunma haklarını sınırlayan uygulamaları hukuka aykırı bulan Alman Federal Mahkemesi (Yargıtay), son kararlarından birinde şöyle diyor: «Örgütlü terörü, ceza hukuku araçlarıyla daha girişim aşamasındayken önleme amacı, hukuk devletinin, engelsiz ve etkili bir ceza savunmasının tüm olanaklarını eksiksiz yaratma buyruğu karşısında geri çekilmek zorundadır. Sanık avukatlarının, savunma faaliyetleri sırasında, herhangi bir engellemeyle ya da kovuşturmayla karşılaşmaları, hukuk devletinin savunma hakkıyla ilgili değer yargısını ağır bir biçimde gölgeler.» (Karar tarihi: 3.10.1979 - NJW 1980, sy. 1-2, s. 64-65).

giderek Avrupa'da, uzun süreden beri görülen bir genel gidişin bir parçası, bir örneğidir; Türkiye'de, çok yakından tanıdığımız olayların bir benzeri.

Gerçekten, aşağı yukarı son on yıllık Avrupa kamu hukuku tarihi, bize kamu özgürlüklerinin, 19. yüzyıldaki liberalizm teraneleriyle hiç de uyuşmayacak biçimde kısıtlandığını göstermektedir. Başvurulan gerekçeler ise, ya **«millî güvenlik»**, ya **«kamu düzenini korumak»**, ya da **«terörizm suçlaması»** oluyor.

Acaba, bütün Batı demokrasilerinde giderek kendini daha açık bir biçimde belli eden, «otoriterleşme» ve «özgürlüğe karşıtavır alma» eğiliminin altında yatan esas nedenler hangileridir?

Kitle olayları, demokratik mücadeleler, özellikle işçi sınıfının burjuvaziyi sıkıştıran istekleri karşısındaki Avrupa'da, özellikle Fransa'da, bu antidemokratik, özgürlük aleyhtarı gidiş, kanunlarda kendini belli etmeye başlamıştır.

Bugün Fransa, Avrupa'daki özgürlüğe karşı gidişin başını çekmektedir. Ancak, onun en önde giden olduğunu söyleyemeyiz: Federal Almanya var çünkü.

Esas nedenlerden, çoğunlukla ekonomik nedenleri anlamak mümkün. Bugün hepimizin bildiği ve görüldüğü gibi, Batı demokrasileri ve onların temeli olan kapitalizm, sürekli bunalımlarla dolu durumdadır. Zaman zaman belki gerileyen, fakat eksilmeyen bunalımlarla gırtlağına kadar dolu durumdadır. Özellikle «Croissant Olayı»na sahne olan Fransa, bu açıdan gerçekten ön planda yer almaktadır. Fransız Adalet Bakanı Peyrefitte, her ne kadar, «bu kararı, Almanya'nın etkisinde kalmadan uzun uzadıya tartışarak verdik» diyorsa da, aslında yine herkesin bildiği ve Fransız burjuva basınının da belirttiği gibi, «Fransa, iktisadî bunalım içindeki Fransa, Almanya'dan çok şeyler beklemektedir ve Alman Sosyal Demokrat Hükümetiyle de iyi geçinmek için, aradaki köprüleri atmamak için vermeyeceği ödün yoktur.»

İşte bu ödünlerden birinin bedelini ödemek Croissant'ın payına düşmüştür. Ama o iktisadî bunalımın başka kurbanları, hukuk alanındaki başka kurbanları da elbette vardır ve sayıları da gittikçe artmaktadır.

Fransız Adalet Bakanı, kamu düzenini korumak için Croissant'ı iade etmek zorunda kaldıklarını söylemiştir. Oysa Fransa'da, öğretide ve mahkeme içtihatlarında, kamu düzenine çok

sınırlı bir anlam verilmiştir: Düzeni hemen bozacak olan karışıklıkların, kamu düzenini tehdit ettiği kabul edilmiştir; yoksa, «düzenin bozulabileceği olasılığı»na dayanan varsayımlar geçerli sayılmamaktadır. Böylece, Adalet Bakanı, en azından Fransız burjuva hukukunun anlayışı ile de çelişkiye düşmektedir.

İktisadî bunalım, burjuva demokrasilerinde yeni otoriterleşme akımının temelini oluşturuyor ve Fransa'nın içinde bulunduğu durum, onu iyi geçinmeye zorluyor. Gerçi, Fransızların resmî iddiası bu değil. Biz, teröristlere karşı, demokratik devletlerle anti-terörist bir cephe oluşturacağız, diyorlar. Ancak, o sıralarda, yine Fransız Hükümeti adına Arjantin'deki faşist rejimi ziyarete giden Ponyatovski; Arjantin faşizminin başını, terörist hareketlere karşı işbirliğine davet ediyordu. Yine aynı Fransa, yakın zamana değin, Güney Afrika'daki beyaz azınlık faşizmine silâh yardımı yapan ülkelerden biriydi ve oradaki millî kurtuluş hareketlerine yine terörizm olarak bakan ülkeler arasındaydı.

Şimdi, bu tabloyu bir sonuca bağlamak gerekirse, şöyle diyeceğiz: Bugün, klasik hak ve özgürlükler dediğimiz temel haklar, bize burjuva demokratik devrimlerinin bir armağanıdır.

Burjuvazi bu hakları getirmek zorundaydı, çünkü kendi sınıfının çıkarları en başta bunu gerektiriyordu. Savunma hakkı; yargı bağımsızlığı, hâkim güvencesi; düşünce özgürlüğü, felsefî inanç özgürlüğü, basın özgürlüğü, gibi temel hakların hepsi; feodalitenin - aristokrasinin - monarşinin despotizmine karşı savaş veren burjuvazi tarafından, kendi güvenliğini sağlamak için getirildi. Ama, bu hakları, bütün insanlığın özgürlükleri imiş gibi yutturmayı da ihmal etmedi.

Ne var ki, özgürlükler çağı çok uzun sürmedi. Liberal kapitalizmden, tekelci kapitalizme, oradan da tekelci devlet kapitalizmine geçildi. 20. yüzyılda, hele onun ikinci yarısında, burjuvazinin artık özgürlük sözünü pek sevmediği görülüyor. İşte, tekelci devlet kapitalizmi çağında, burjuvaziyi gittikçe sıkıştıran sınıf mücadeleleridir ki, onu, hem siyasal alanda, hem de hukuksal alanda, eski özgürlük teranelerini rafa kaldırıp, bu kez, terörizmdi, millî güvenlikti, kamu düzeniydi, anarşiydi gibi gerekçelerle, daha doğrusu bahanelerle özgürlükleri kısmaya doğru itiyor.

Tarihsel yazgısı bu da onun!

1894'te, Fransa'da yüzbaşı, Dreyfus, askerî mahkemeye sunulan, ancak sanık ile avukatından gizlenen bir «belge»ye dayanılarak mahkûm edilmiştir. O tarihlerde «Aurore» adlı gazetenin yazarı Emile Zola, Dreyfus'un mahkûmiyetini haksız bulan ve Cumhurbaşkanı Felix Faure'a hitap eden bir açık mektup yayınlamaktan, Ağır Ceza Mahkemesi'nde yargılanıyordu. Parlamentoda, Clemenceau, yalnız mahkemenin bilgisine sunulan «gizli belge» uygulamasına şöylece karşı çıktı:

– «Gizli belge!». «Bunun ne demek olduğunu biliyor musunuz?»

«Bu, bir insanın, ondan gizlenen bir belgeye dayanılarak yargılanması, mahkûm edilmesi; kendisinin, karısının, çocuklarının, ona yakın herkesin şerefsizliğe hüküm giymesi demektir. Baylar, içinizden hanginiz bu koşullar altında mahkûmiyete isyan etmezsiniz? Biçim, gerçeğe yeğlenmemelidir. Yurt, yalnızca toprak parçası değildir; aynı zamanda, düşünceleri ne olursa olsun, dost olsun, düşman olsun, bütün insanların birleştiği «Adalet Vatan»dır. Bu, herkesin ısındığı ocak, güvenlik, herkes için eşit olan Adalettir. Adaletin olmadığı bir vatan düşünülemez.»

Bu çabalar sonuç verdi. **«Gizli belge»** usulünün uygar devletlerce –nefretle– reddedilmesinde, **«Dreyfus Davası»**nın etkisi büyük olmuştur.

Ülkemizdeki durum nedir?

Bu konuda oldukça vahim bir hüküm getirilmiştir.

Danıştay Kanunu'nun 82. maddesine eklenen fıkra şöyledir: «Görevli daire veya kurul veya kanun sözcüleri tarafından getirilen veya idarece gönderilen her türlü belge, taraf ve vekillerine incelettirilemez.»

1602 sayılı Askerî İdare Mahkemesi Kanunu'nun 54. maddesinden esinlenerek yapılan bu genelleştirme büyük sakınca doğuracaktır[16].

Davada taraf olan kişi ya da vekili, kendi aleyhlerine olan bir belgeyi göremeyecektir. Ülkemizde, resmî yazışmalarda gizlilikte ne denli aşırılığa gidildiği düşünülürse, uygulamada bir

16) Bu konuda bkz. Faruk EREM, Danıştay'da Gizlilik, Cumhuriyet, 14 Ağustos 1973.

kimsenin kendisini nasıl savunacağını kestirmek olası değildir.

Bu hükmün Anayasaya aykırılığı açıktır.

Gerçekten, Anayasamızın 31. maddesine göre, «Herkes meşru bütün vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir.» Kendilerine ilişkin bir konuda ilgililer, gizlilik iddiası ile dosyalarını göremezlerse dava ve savunma hakkını nasıl kullanacaklardır?

Usul hukukunda, savunma hakkının önkoşulu, **«ithamı öğrenmek hakkı»**dır. İdarî işlemi dava eden ilgili, idarenin gizlilik iddiası ile Danıştay'a gönderdiği evrakı göremezse hakkındaki ithamı nasıl karşılayacaktır?

Anayasa, hakkını aramak özgürlüğüne, giderek savunma hakkına yargı bölümünde değil, «Temel Haklar» bölümünde yer vermiştir. Anayasanın, temel hakları, herkesin «kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez hak ve hürriyetler» olarak tanımlaması karşısında, «hak aramak özgürlüğü»nü kısıtlayan hükümlerin Anayasaya açıkça aykırı olduğunu kabul etmek gerekir.

İdarenin «gizli» damgasını bastığı her varaka böyle bir ayrıcalıktan faydalanırsa, artık savunma hakkından bahsetmeye imkân kalmayacaktır.

Eklenen hüküm, Anayasada yer alan **«duruşmaların açıklığı»** ilkesini de zedeliyor; idarenin «gizli» dediği evrak, duruşmada da okunamayacaktır çünkü. Danıştay da, verdiği kararlarda, «gizli belge»den, ya sözedemeyecektir, ya da belgenin neyi içerdiğini belirtmeksizin yalnızca varlığına işaretle yetinecektir. Böylece hâkimin, hüküm verirken, «vicdanî kanaat»e varmasının yolları tıkandığı gibi, ne hakkını arayan, ne de kamuoyu, davanın hangi nedenle reddedildiğini anlayamayacaktır.

«Duruşmada açıklık»tan sözedilebilir mi bu durumda?

AVUKATLIĞIN ANLAMI VE BAROLARIN BAĞIMSIZLIĞI

Avukatlık, «kamu hizmeti» niteliğinde, «serbest meslekler»den biridir.

Serbest meslekler, bağımsız bir nitelik taşırlar; bu bağımsızlık, aynı zamanda «hizmete âmâde olmaklık», «kamuya güven

vericilik», «insanlık», «sır tutmak» gibi özellikleri de kapsar.

Çünkü bunlar, mesleğin «serbest kalması» ile mümkündür ancak.

Ne var ki, avukatlık mesleğinin serbestliğini ve bağımsızlığını daraltan etkenler vardır çağımızda.

«Kamu yararı» iddiası ile müdahaleci bir tutum, mesleğin serbestliğini ve bağımsızlığını daraltmak eğilimindedir.

Ama, en büyük tehlike, kapitalist toplumlarda **«sermaye»**den geliyor kuşkusuz.

«Tehdit altında olan insanın sığındığı» avukatlığı, her ikisine karşı da korumak gerekiyor.

Bunun yolları nelerdir?

«Meslek kuralları»nın iyice saptanıp uygulanmasından başlayarak çok şey söylenebilir bu konuda[17].

Ancak, asıl altı çizilmesi gereken nokta şu: Bugünkü sınıflı toplumlarda, o «tehdit altındaki insan», yalnız yaşamının, özgürlüğünün kurtarılmasında, çıkarının korunmasında değil, «kuramsal adalet» ile çatışan düşüncelerinde de avukatını yanında görmek istiyor.

Gerçek avukat «bağımsız»dır, ama «yansız» da değildir bu bakımdan; «soyut bir adalet»in değil, **«sosyal bir adalet»**in, giderek onun kavgasının yanındadır, yanında olmak zorundadır.

Demokrasi, onun da vazgeçilmez ülkülerinden biridir.

Avukatın bağımsızlığını kabul etmek, onun bir meslek kuruluşu olan baroların da bağımsızlığını gerektirir zorunlu olarak. Eğer baro bağımlı ise, avukatın bağımsızlığı etkinliğini yitirir, yararsız hale gelir. Başka bir deyişle, baroların bağımlı olması, avukatların bağımsız görev yapmaları olanağını ortadan kaldırır. Bu açıdan, bağımsız baro ile bağımsız avukat kavramları, birbirini tamamlayan, birbirinden ayrılmaz kavramlardır.

Nedir Türkiye'deki durum? Barolarımız bağımsız mıdır?[18]

Bağımsız yargı adına üzülerek söylemek gerekir ki, barolarımız bağımsız olmayıp, **«Adalet Bakanlığının vesayeti»** altında bulunmaktadır.

---

17) Bu bakımdan bir tartışma için bkz. Faruk EREM, Mesleğimizin Geleceği, Yargı, sy. 11, s. 10-11; aynı yazarın Sermaye –Serbest meslek– Avukatlık, Yargı 1977, sy. 20, s. 2-3.

18) Bu konuda şu ilginç yazıya bkz. Halit ÇELENK, Barolar ve Bağımsızlık, Cumhuriyet, 17 Aralık 1974.

Avukatlık Kanunu'ndaki birçok maddeler, Barolar Birliği'nin ve baroların bağımsızlıklarını yaralayan ve bu kuruluşları «idare»ye bağımlı hale getiren hükümlerle doludur.

Örneğin.

Baroların ve Barolar Birliği'nin idarî hiyerarşi içinde düşünülmesi ve bu kuruluşlara idarenin bir kademesi gözü ile bakılması, bağımsız yargılama açısından büyük bir yanılgıdır ve bu bakış giderek yargının bağımsızlığını yaralama sonucunu doğrurur.

Bu yanlış görüş, kaynağını, Anayasada yapılan isabetsiz bir düzenlemeden almıştır: Barolar ve Barolar Birliği birer «idare kademesi» olmadığı ve bu tür bir nitelik taşımadıkları halde, Anayasa, bu kuruluşları «yürütme» bölümünde, «idare» başlığı altında düzenlemiştir.

Bu anlayış, yürütmenin yargılama üzerindeki egemenliğinin tarihsel bir kalıntısıdır aslında. İdarî anlayış, adalete sızmak için, tarihin her çağında sinsice, inandırıcı hileler aramış, bulmuş ve hattâ bunlar bir süre başarı sağlamıştır. 1136 sayılı Kanundan önceki Kanun bunun tam bir örneğidir; 1136 sayılı Avukatlık Kanunu ise onun etkisinden tamamen kurtulmuş değildir.

1961 Anayasası ile Yüksek Hâkimler Kurulu'nun ve buna dayanılarak 45 sayılı Kanunun kabulü, yargılamanın önemli bir öğesi olan hâkimlere küçümsenemeyecek bir bağımsızlık sağlamıştır. Yüksek Savcılar Kurulu'nun düzenlenmesi de, memur durumunda olan savcılara bağımsızlık yollarını açmıştır. Oysa, bağımsız yargının aynı derecede önemli öğelerden biri olan barolara bu bağımsızlık tanınmamış bulunmaktadır. Adalet Bakanlığı, memur statüsündeki bir savcıyı atayamazken, bir kimsenin avukatlığa kabul edilmesinde ve avukatın disiplin işlerinde söz sahibi olabilmektedir. Yüksek Hâkimler Kurulu Kanunu ile hâkimlerin bağımsızlıkları sağlanmış ve savcılara bağımsızlığın yolları açılmış iken, baroların ve Türkiye Barolar Birliği'nin vesayet altında tutulması yargılamanın temel öğeleri arasında bir ayrıcalık yaratmıştır. Böylece, bu temel öğeler, yani savcı - savunucu - hâkim arasında bir eşitsizlik doğmuştur. Ve bu ayrıcalık ve eşitsizlik sürdükçe de, yargılamanın tüm olarak bağımsızlığının gerçekleşmesi olanaksızdır.

«Kişinin temel hak ve özgürlükleri», «mahkemelerin bağım-

sızlığı», «kanunların yargısal denetimi» ve benzeri ilkeler ne denli önemli ise, baroların bağımsızlığı da o denli önemlidir.

Vesayet altındaki baro anlayışı çağ dışıdır.

«Hukukun üstünlüğü» ilkesinin gerçekleşmesi, büyük oranda baroların bağımsızlığına bağlıdır, denilebilir. Bu ilkeyi savunan ve adalete hizmet eden avukatların baş görevi, kendi meslek örgütlerinin bağımsızlığını sonuna dek savunmak olmalıdır.

Tüm demokrasiye inananların da görevleri arasındadır bu.

KAYNAKLAR

BOYACI, Ender Kâmil, Engizisyon Döneminden Kalan Bir Kural: Hazırlık Soruşturmasının ve İlk Soruşturmanın Gizliliği, Yargı 1979, sy. 41.

ÇAYLIGİL, Gülçin, Yakalama, Gözaltı, İşkence, Süreç, 1980, c. 1, sy. 2.

ÇELENK, Halit, Barolar ve Bağımsızlık, Cumhuriyet, 17 Aralık 1974.

EREM, Faruk, Danıştay'da Gizlilik, Cumhuriyet, 14 Ağustos 1973.

EREM, Faruk, Mesleğimizin Geleceği, Yargı 1977, sy. 12.

EREM, Faruk, Adalet Reformu Açısından İnsan Hakları Sözleşmesi ve Savunma Hakkı, Yargı 1979, s. 38.

EREM, Faruk, Sermaye - Serbest Meslek - Avukatlık, Yargı, 1977, sy. 20.

FERTAN, Neclâ / EREM, Faruk / APAYDIN, Orhan / TANÖR, Bülent, Croissant Olayı, Yargı 1978, sy. 21-22.

KUNTER, Nurullah, Ceza Muhakemesi Hukuku, 6. bası, İst. 1978.

TOSUN, Öztekin, Türk Suç Muhakemesi Hukuku Dersleri, c. 1, İst. 1976.

TOSUN, Öztekin, İşkence İddiaları ve Getirilmesi Gerekli Hukuksal Önlemler, Yargı 1977, sy. 11.

TÜRKİYE BAROLAR BİRLİĞİ, İstanbul Olağanüstü Genel Kurulu Başkanlık ve Yönetim Kurulu Raporu, İst. 17-18-19 Haziran 1977.

BÖLÜM II

HÂKİMLERİN BAĞIMSIZLIĞI VE GÜVENCESİ

I

GENEL OLARAK

NİÇİN BAĞIMSIZLIK?

Yargılama makamları, daha açık bir deyişle hâkimler, bağımsız olmalıdır.

Ciddî, giderek âdil bir yargılama için zorunludur bu.

Önce, kime karşı sağlanmalıdır bu bağımsızlık?

Yürütme Organına karşı. Hâkimlere karşı maddî ve manevî baskı, en önce yürütme organından gelir çünkü.

İşte, bu nedenledir ki, Anayasalar, hâkimlerin, başta yürütme organına karşı bağımsızlıklarını sağlamak için, çeşitli önlemler alır ve hâkimlere bazı güvenceler tanır. 1961 Anayasası da, hâkimlerin görevlerini huzur içinde, her türlü kaygı, maddî ve manevî baskı ve etkiden uzak bir biçimde yapabilmeleri için, hâkimlerin **«bağımsız»** olduğunu kabul etmiş (m. 132), ve –öteki devlet memurlarından farklı olarak– bazı **«güvenceler»** tanımıştır onlara (m. 133).

> Hâkimlerin bağımsızlığı ve hâkimlik güvencesi, 1961 Anayasasından önce, üzerinde en çok tartışılan konulardan biri idi. Yeni Anayasanın hâkimlerin bağımsızlığı ve güvencesi hakkındaki hükümlerinden sonra, bu konudaki tartışmalar –bir ölçüde– durmuştur. Anayasamız, hâkimlerin bağımsızlığı ve güvencesi konusunda, demokratik ülkelerde yürürlükte olan hemen bütün ilkeleri benimsemiştir; hattâ, denebilir ki, Anayasamızın bu konudaki hükümleri, –salt bir yazılı hukuk kuralı olarak– en ileri demokrasilerdekinden de ileridir. Böylece, bundan sonra yapılacak iş, bu ilkelerin ülkemizin özelliklerine göre en iyi bir biçimde gerçekleştirilebilmesini sağlamaktır.

Hâkimlerin bağımsızlığı ile güvencesi, çoğu eşanlamda kullanılır. Oysa, farklı kavramlardır bunlar. Hakimlerin bağımsızlığı, hâkimlerin, gerek yürütme, gerek yasama organlarına bağlı olmadıkları, onlardan bağımsız oldukları, bu iki organın hâkimlere emir ve talimat veremeyeceği ve tavsiyelerde bulunamayacağı anlamına gelir. Hakimlik güvencesi ise, hâkimlerin bağımsızlığını korumaya yarayan kurumlardan yalnızca biri ve fakat en önemlisidir.

Anayasa da, bu ayırıma dayanarak koymuştur hükümlerini. Bizim açıklamalarımız da öyle olacak[1].

II

HÂKİMLERİN BAĞIMSIZLIĞI

Anayasaya göre, «yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır» (m. 7). «Hâkimler görevlerinde bağımsızdırlar. **Anayasaya, kanuna, hukuka ve vicdanî kanaatlerine** göre hüküm verirler» (m. 132/1).

Anayasa, hâkimlerin bağımsızlığını korumak ve onların -her türlü etkiden uzak olarak- Anayasaya, kanuna, hukuka ve vicdanî kanaatlerine göre hüküm vermelerini sağlamak için birtakım ilkeler kabul etmiştir.

İLKELER

Bu ilkeler şunlardır:

- Hiçbir organ, makam, merci ya da kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere **emir** ve **talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz** (m. 132/2).

Bu ilkenin kanunlarımızda bazı ayrıncaları vardır:

- Bunlardan biri, **Yargıtayın ısrar kararı üzerine verdiği bozma kararına**, hakimlerin uyma zorunluğudur:

Kural olarak, mahkemeler, Yargıtay kararlarına uymak

1) Bu konuda özellikle bkz. Münci KAPANİ, İcra Organı Karşısında Hâkimlerin İstiklâli, Ank. 1956; Bâki KURU, Hâkim ve Savcıların Bağımsızlığı ve Teminatı, Ank. 1966.

zorunda değildirler. Kararı, Yargıtayca bozulan mahkeme, kendi kararının doğru olduğuna inanıyorsa, kararında ısrar edebilir. Ancak, mahkemenin kararı, ısrar kararını inceleyen Hukuk ya da Ceza Genel Kurulunca bozulursa, mahkeme, artık bu bozma kararına uymak zorundadır.

- **Yargıtay'ın içtihadı birleştirme kararları,** emsal olaylarda mahkemeleri bağladığından, mahkemeler, içtihadı birleştirme kararlarına da uymak zorundadırlar.

- **Anayasa Mahkemesi kararları,** -yasama ve yürütmenin yanı sıra- yargı organını, yani mahkemeleri de bağlar (m. 152/-son fıkra).

- **Uyuşmazlık mahkemesinin,** olumlu ve olumsuz yargı yolu uyuşmazlığı hakkında verdiği kararlar, ilgili mahkeme ve yargı mercilerini bağlar.

- Mahkemeler, aynı konuda aynı dava sebebine dayanarak, aynı taraflar hakkında verilmiş bir mahkeme hükmü ile bağlı olup, aynı davayı yeniden inceleyemezler. **Kesin hüküm,** aynı yargı yolundaki mahkemeleri bağladığı gibi, başka yargı yolundaki mahkemeleri de bağlar.

- Görülmekte olan bir dava hakkında, Yasama Meclislerinde, yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili **soru sorulamaz, görüşme yapılamaz** ya da **herhangi bir beyanda bulunulamaz.** Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına **uymak** zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle **değiştiremez** ve bunların yerine getirilmesini **geciktiremez** (m. 132/3).

Bu ilkenin de hukukumuzda bazı ayrıncaları vardır: TBMM'nin **genel ve özel af ilânı** ve mahkemelerce verilip kesinleşen **ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar verme** yetkileri (Anayasa m. 64/1) gibi. Cumhurbaşkanının, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama nedeniyle **belirli kişilerin cezalarını hafifletme** ya da **kaldırma yetkisi** (Anayasa m. 97/2) de bu arada sayılabilir.

- Hâkimler, kanunda belirtilenlerden başka, **genel ve özel hiçbir görev alamazlar** (m. 134/3)[1a].

1a) Bu konuda çok önemli bir sorun için bkz. Ender Kâmil BOYACI, Askerî Hâkimler ve Anayasanın 134 maddesi, Yargı, 1978, sy. 30, s. 19.

– Hâkimlerin, yalnız yasama ve yürütme organlarına karşı değil, –«dördüncü kuvvet» olarak adlandırılan– **«basın»**a karşı da bağımsız olmaları ve bu arada basının baskısına karşı korunmaları gerekir.

Anayasa, **basın ve haber alma özgürlüğünün,** yargı görevinin amacına uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak için, kanunla sınırlanabileceğini öngörmektedir (m. 22/3). Bu cümleden olarak, Basın Kanunu, «ceza kovuşturmasının başlaması ile hüküm kesinleşinceye kadar hâkim ve mahkemenin hüküm, karar ve işlemleri hakkında mütalâa yayınlamayı yasak» etmiş ve aksine hareket edenler için cezaî yaptırım koymuştur.

YÜKSEK HAKİMLER KURULU

Hâkimlerin atanması, yükseltilmesi, disiplin işleri gibi **bütün özlük işleri** hakkında karar verme yetkisi, gerek yasama, gerek yürütme ve hattâ yargı organlarından bağımsız olan **Yüksek Hâkimler Kurulu**'na aittir (m. 144).

1961 Anayasasının hâkimlerin bağımsızlığı konusunda getirmiş olduğu en önemli yeniliktir Yüksek Hâkimler Kurulu.

Anayasanın ilk metnine göre, on sekiz hâkimden oluşan bir kuruldu bu. Üyelerin altısı Yargıtay Genel Kurulu'nca, altısı birinci sınıfa ayrılmış hâkimlerce, altısı da Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce seçilirdi. Sonradan, 1971 değişikliği ile, parlamentonun Kurula üye seçmesi sakıncalı görülüp kaldırıldı; sayıları on bire indirilen üyelerin hepsinin Yargıtay Genel Kurulu'nca seçilmesi öngörüldü.

Ayrıca, daha önce de Kurul'a katılabilen, ama oy kullanamayan Adalet Bakanı'nın oy kullanma yasağı sona erdi.

Yüksek Hâkimler Kurulu bağımsızdır. Bu bağımsızlık, aynı zamanda, yürütme organı içinde Adalet Bakanlığına da karşıdır.

Adalet Bakanı, Yüksek Hâkimler Kurulu **toplantılarına bizzat katılabilir.** Ancak, Adalet Bakanı, hâkimler üzerinde herhangi bir nezaret hakkına sahip olmayıp, yalnız kendisine ulaşan kanuna aykırı davranış iddialarının biçimine göre, –gerekli gördüğü hallerde– bir hâkim hakkında **disiplin işlemi** yapılması için, Yüksek Hâkimler Kurulu'na başvurabilir (m. 144/3).

III

HÂKİMLİK GÜVENCESİ

ANLAMI

Hâkimlerin bağımsızlığı, onların «nesnel» bağımsızlığı olduğu halde, hâkimlik güvencesi, hâkimlerin «kişisel» bağımsızlığıdır. Hâkimlerin bağımsızlığını tam olarak sağlayabilmek için, kendilerine kişisel güvenceler tanınması gerekir ki, hâkim, her türlü maddî ve manevî baskıdan ve kaygıdan uzak olarak, huzur ve sükûn içinde görev yapabilsin. Hâkimlik güvencesi, hâkimlere tanınan bir ayrıcalık değil, onların serbestçe ve yansız olarak hüküm verebilmelerini sağlamak ve dolayısıyla, halka adaletin her türlü baskı ve etkiden uzak olarak dağıtıldığı konusunda güven vermek amacını taşır.

Böylece burada bahis konusu olan, hâkimin kişisel yararı değil, kamunun yararıdır aslında.

İLKELER

Anayasa, 133. maddesinde, hâkimlik güvencesi ile ilgili ilkeleri koymuştur.

Bu ilkeler şunlardır:

- Hâkimler **azlolunamaz** (m. 133/1).

  Meslekten çıkarılmayı gerektiren bir suçtan dolayı hüküm giymiş olanlarla, meslekte kalmalarının caiz olmadığına karar verilenler bu ilkeden yararlanamazlar. Ne var ki, bir hâkimin meslekten çıkarılması hakkındaki kararı, ancak **Yüksek Hâkimler Kurulu Genel Kurulu** verebileceğinden (m. 144/2), hâkimlik güvencesine lâyık olmayan hâkimler, bağımsız bir organca titiz bir biçimde meslekten uzaklaştırılabilecektir.

- Hâkimler, **Bakanlık emrine alınamazlar.**

  Hâkimlerin bakanlık emrine alınması, adı değiştirilmiş bir çeşit idarî azildir ve bu nedenle Anayasanın açık hükmü karşısında caiz değildir.

- Hâkimler, -kendileri istemedikçe- **65 yaşından önce emekliye ayrılamazlar** (m. 133/1, 134/2).

Anayasa, bu ilkeye bir ayrınca koymuştur: Görevini **sağlık** bakımından yerine getiremeyeceği kesin olarak anlaşılanlar, Yüksek Hâkimler Kurulu kararıyla, 65 yaşından önce re'sen emekliye ayrılabileceklerdir (m. 133/2).

- Hâkimler, bir mahkemenin ya da kadronun kaldırılması nedeniyle de olsa, **aylıklarından yoksun kılınamazlar** (m. 133/1).

- Hâkimler, kendileri istemedikçe, **savcılık sınıfına nakledilemeyecekleri** gibi, **Bakanlık hizmetlerine de atanamazlar.**

- Hâkimlerin, muvafakatları olmaksızın, yükseltilme yoluyla da olsa, **görev yerleri değiştirilemez.**

«Coğrafî güvence» «yer bakımından güvence» de denilen bu güvenceye göre,bir hâkim, isteği dışında, yükseltilme biçiminde de olsa, bulunduğu yerden başka bir yere nakledilemez. Bu güvence, değişik coğrafya ve sosyal koşullara tâbi olan ülkemiz için özellikle önemlidir.

HÂKİMLERİN DENETİMİ

Hâkimler de birer insandır. Bu nedenle, aralarında, -çok az da olsa- görevini savsaklayanlar, hattâ kötüye kullananlar ya da hâkimlik sıfat ve görevinin gereklerine uymayan durumda bulunanlar olabilir. Böyle bir durumun varolup olmadığını saptayabilmek için **hâkimlerin denetimine** gereksinme vardır.

Ancak, hâkimlerin bağımsızlığını zedeleyecek nitelikte olmamalıdır bu denetim.

Bu nedenle, Anayasa, hâkimlerin denetimi işini **Yüksek Hâkimler Kurulu**'na vermiştir (m. 144/5).

IV

SAVCILARIN BAĞIMSIZLIĞI VE GÜVENCESİ

ANLAMI

Hukukta, ceza yargılamasının yapılabilmesi için, kovuşturma zorunludur; yani, suç isnadı, yargılama makamı önüne getirilmelidir.

Bu kovuşturma görevini devlet adına yaparak yargılama makamı önüne getiren, -kural olarak- adlî örgüte giren **«savcılık»**tır. Ceza işlerinde hâkim, açılmış bir dava hakkında karar verir. Hâkimin bu yargı faaliyetinin önkoşulu **«kamu davası»**nın açılmış olmasıdır.

Bu ise **«savcı»**nın işidir.

Anayasa, savcıların -özellikle yürütme organına karşı- bağımsızlığından sözetmemektedir.

Savcılar, hâkimler gibi bağımsız değildir.

Gerçekten, bütün savcılık örgütü, Adalet Bakanının yönetimi altındadır. Adalet Bakanı, «kamu davası» açması için savcıya emir verebilir.

> Ancak, bu, savcıların bütün işlemlerinde Adalet Bakanının emri altında olmaları demek de değil. Savcıların bağımlı olmaları, yalnız **kamu davasının harekete geçirilmesi aşaması** içindir. Bundan sonraki aşamada, savcı da, Anayasaya, kanuna, hukuka ve vicdanî kanaatine göre hareket edecektir.

Savcılar, yürütme organına karşı, hâkimler gibi, tam anlamıyla bağımsız değillerse de, onların da görevlerini yerine getirirken yürütme organının müdahale ve etkisinden korunmuş olmaları gerekir. Çünkü, savcının görevi, hâkiminkinden farklı ise de, adaletin gerçekleşmesi bakımından onunki kadar önemlidir. Savcı, Cumhuriyet kanunlarının bekçisidir ve adının başına «Cumhuriyet» kelimesi de bunun için konulmuştur.

Böyle olduğu içindir ki, Anayasanın 137. maddesinde 20.9.1971 tarihinde yapılan bir değişiklikle savcıların, «bütün özlük işleri ve disiplin cezaları ile meslekten çıkarılmaları» hakkında karar vermek üzere, bir **«Yüksek Savcılar Kurulu** kurulmuştur. «1971 Rejimi»nin, Anayasada, yerinde olarak yaptığı tek değişiklik de, savcılık kurumunu -bir ölçüde- güvenceye bağlayan bu değişikliktir.

TEMEL SORUNLAR

Cumhuriyet savcılarının, demokratik anayasal düzenimizin korunmasında görevleri büyük bir önem taşımaktadır. Gerçekten, suç oluşturan eylemleri yapanları kanıtları ile birlikte yargı-

lama makamları önüne getirmek ve cezalandırılmalarını sağlamak görevi savcılarımıza verilmiştir.

Ne var ki, savcılık örgütünün personel, araç ve gereç yönlerinden yetersizliği bu hizmetin gereği gibi yerine getirilmesini önlemektedir. Tüm olanaksızlıklara karşın demokratik hukuk düzenini korumakta özveri ile çalışan savcılarımızın can güvenlikleri bile sağlanamamıştır. Ankara Cumhuriyet Savcı Yardımcısı Doğan Öz'ün öldürülmesi bunun en yakın trajik örneğidir.

Savcılarımız, suç kolluğu üzerinde kanunların koyduğu engeller nedeniyle otorite sağlayamamakta, polisin çarpıttığı gerçekleri düzeltme olanağını çoğu kez bulamamaktadırlar. Bu nedenle, davalar yetersiz kanıtlarla açılmakta, suçsuz kişiler gereksiz yere özgürlüklerinden yoksun, gerçek suçlular ise cezasız kalmaktadırlar.

«Savcılara bağlı adalet kolluğu»nun kurulması, bu yolda atılmış önemli bir adımdır.

Ancak, bu önlem de yetersizdir. Suçun işlendiği yere hemen ulaştıracak taşıtlar, düşünsel çalışma yapılabilecek yerler, can güvenliği ve onurlarına uygun yaşam koşulları görevlilere sağlanmadıkça, savcılık örgütünün etkinliği istenen düzeye yükseltilemez.

Anayasa, savcılara, görevlerinde siyasal etkilerden ve baskılardan uzak kalmaları için güvenceler sağlamıştır. Ancak, bu güvencelerin kişilere değil, **«hizmete»** verildiği açıktır. Bugün, büyük kentlerimizde çalışan bazı Cumhuriyet Savcıları, yıllar boyu yerlerini anayasal güvenceden yararlanarak korumuşlardır. Bu durumun, maddî olanaklar dışında, kişilerin yeteneksizliklerine bağlı başarısızlıklarının, yetenekli kişilerin göreve getirilmesi yoluyla giderilmesini önlediği de yadsınmaz bir gerçektir.

Cumhuriyet Savcılığının demokratik anayasal düzenin korunmasında etkinliği, büyük ölçüde görevlilerin dinamik, inançlı ve kararlı tutumlarına bağlıdır. Yüksek Savcılar Kurulu'nun, savcı atama ve yer değiştirme önerilerini bu açıdan değerlendireceği kuşkusuzdur[2].

---

2) Orhan APAYDIN, Cumhuriyet Savcıları, Cumhuriyet, 25 Mayıs 1978.

V

DEVLET GÜVENLİK MAHKEMELERİ

Hâkimlerin bağımsızlığı ve güvencesini çok yakından ilgilendiren konulardan biri, **Devlet Güvenlik Mahkemeleri**'dir[3].

Devlet Güvenlik Mahkemeleri, Anayasaya göre, «Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğü, hür demokratik düzen ve nitelikleri Anayasada belirtilen Cumhuriyet aleyhine işlenen ve doğrudan doğruya devlet güvenliğini ilgilendiren suçlara bakmakla görevli»dirler (m. 136/2). Bu suçlar, Devlet Güvenlik Mahkemeleri Kanunu'nun 9. maddesinde gösterilmiştir.

Ne var ki, **«devlet güvenliğini ilgilendirme»** kavramı açıklanmamış, sınırları çizilmemiştir. Üstelik bu mahkemelerde görev alacak hâkim ve savcılarla, yardımcıları, Bakanlar Kurulunun iki kat olarak seçtiği adaylar arasından, Yüksek Hâkimler Kurulu ve Yüksek Savcılar Kurulunca atanacağı için, bu mahkemelerin tüm hâkim ve savcıları aslında hükümetçe atanmış olacaktır.

Böylece, hâkim ve savcıları Hükümetçe atanmış, Anayasamızın da kabul ettiği **«doğal hâkim»** ilkesine ters düşen ve baktığı davalar da **«siyasal nitelik»** taşıyan bu yargı makamlarının, aslında siyasal ve olağanüstü mahkemeler niteliğinde oldukları kuşkusuzdur.

Anayasaya 1973 yılında yapılan değişiklikler arasında giren bu mahkemeler, büyük tartışmaların konusu olmuşlardır. Sonunda, Anayasaya aykırı oldukları savıyla açılan bir dava üzerine Kanun, Anayasa Mahkemesi'nce, biçim yönünden iptal edilerek, varlıklarına son verilmiştir bu mahkemelerin.

Anayasadaki bir «kambur»u Anayasanın kendisi sayıp, Anayasa emridir diye bu mahkemelerin yeniden kurulmasını isteyenler de eksik olmamıştır o günden bu yana. Doğrudur, 12 Mart

---

3) Bu konuda özellikle bkz. Mutlu KURTULUŞ, Devlet Güvenlik Mahkemeleri, İst. 1976. Ayrıca, Türkiye Barolar Birliği'nin DGM Hakkındaki Raporu, Yargı, sy. 4-5; Halit ÇELENK, DGM'lere Neden Karşıyız? Cumhuriyet, 22 Aralık 1979; Turgut KAZAN, Devlet Güvenlik Mahkemeleri ve Demokrasi, Milliyet, 4 Aralık 1979; Mümtaz SOYSAL, Güvenlik, Milliyet, 27 Kasım 1979; Gülçin ÇAYLIGİL, Devlet Güvenlik Mahkemeleri, Süreç 1980, sy. 1, s. 4-9.

döneminde değiştirilmiş bir Anayasa maddesi, «Devlet Güvenlik Mahkemeleri kurulur» der ama, o değiştirilmiş maddenin, sağlam bir Anayasa maddesi olarak, uzun bir süre ayakta durabileceği kuşkuludur. Yeniden çıkarılacak bir Devlet Güvenlik Mahkemeleri Kanunu dolayısıyla, aynı madde Anayasa Mahkemesi'nin önüne gelirse, maddenin de, giderek Kanunun da artık usul-musul demeden, «Anayasaya aykırı» ilân edilme olasılığı pek büyüktür.

Anayasa Mahkemesi'nin, bazı bakımlardan pek tartışılır da olsa, böyle uygulamaları var: Anayasa Mahkemesi, yine 12 Mart'ta yapılan ve Anayasa değişikliklerinin esastan bozulmasını önleyen değişikliğe aldırış etmeksizin, «Cumhuriyet ilkelerinin değişmezliği» diye özetlenebilecek bir biçim kuralına dayanarak rahatlıkla iptal yoluna gidebilmiştir.

Daha önce Anayasa Mahkemesi önüne gelmiş olan Devlet Güvenlik Mahkemesi Kanunu ise, işin esasına ve Anayasa yönüne inilmeye bile gerek kalmadan, parlamentodan usulsüz geçtiği için iptal edilmiştir.

Özetle, mahkemelerin yargı bağımsızlığına ve hâkim güvencesine aykırı olarak kurulmasını öngören bir Anayasa maddesinin ve ona dayalı bir Kanunun, «hukuk devletiyim» diyen bir devlette hep geçerli sayılması beklenemez.

Hâkim adayları iktidarca belirlenen mahkeme olmaz.

Devlet Güvenlik Mahkemelerini kurmak uğruna, Anayasaya 12 Mart döneminde sokuşturulan değişikliği Anayasanın temel ilkelerine uygun duruma getirmek için, yeni bir Anayasa değişikliğine gitmek de düşünülebilir.

Ne var ki, bu da eleştirilerin önünü kesmez.

Her şeyden önce şu soru yanıt bekler: Genel mahkemelere niçin güvenilmez?

Usul kanunlarında yapılacak değişikliklerle, «şiddet olayları»na da bakan genel mahkemelerde, yargılamayı hızlandırarak, kararların oluşmasını çabuklaştırıcı önlemler pekâlâ alınabilir.

O halde?

Devlet Güvenlik Mahkemelerinin benzerlerinin Fransa'da bulunduğu gerekçesinde de tutarsızlıklar vardır: Başta şu bakımdan ki, Fransa'da bu mahkemelerin hâkimleri, bizde olduğu gibi, hükümetçe değil, Fransız Yüksek Hâkimler Kurulunca ata-

nır. Üstelik, Fransa'da «düşünce suçu» diye bir kavram da yoktur. Hem, bu tür mahkemeler bugün, Fransa'da da kaldırılmış durumda.

Bütün bunlara karşın, Devlet Güvenlik Mahkemeleri gibi, rejim suçları için özel uzmanlık mahkemeleri kuruluşunda ısrar etmenin olsa olsa bir tek anlamı olabilir:

Gitgide batan kirli bir düzeni, iktidar gücünü kullanarak sürdürmek.

Devlet Güvenlik Mahkemeleri için dünkü amaç buydu; bugünkü de budur; terörü önleme ve demokrasiyi koruma gerekçesi ise, bir paravandadır aslında.

Demokrasiyi ortadan kaldırmanın paravanası.

VI

ASKERÎ MAHKEMELER

Anayasa, 138. mahkemesinde, **«askerî yargı»** yanbaşlığı altında «askerî mahkemeler»le «disiplin mahkemeleri»nden bahsediyor.

Bunlar, «asker kişilerin askerî olan suçları ile bunların asker kişiler aleyhine veya askerî mahallerde yahut askerî hizmet ve görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevlidirler» (m. 138/1). «Asker olmayan kişiler»in, kanunlarca belli suçlarına da bakıyorlar (m. 138/2).

Anayasaya göre, «Askerî mahkemelerde üyelerin çoğunluğunun hâkimlik niteliğine sahip olması şarttır. Ancak, savaş halinde bu şart aranmaz» (m. 138/4).

Anayasa, ayrıca askerî yargı organlarının, «mahkemelerin bağımsızlığı, hâkimlik teminatı ve askerî hizmetlerin gereklerine göre», kanunlarla kurulup işleyeceklerini söylüyor (m. 138/5).

Bu organlar, bugün kurulmuşlardır gerçi.

Ama bağımsız oldukları söylenebilir mi?

353 sayılı Askerî Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu ile 357 sayılı Askerî Hakimler Kanunu, askerî mahkemelerin kuruluş ve işleyişlerinde bağımsızlık ve yansızlık sağlamaktan çok uzaktır.

Askerî mahkemelerde hâkimlik edenler, Hâkimler Kanunu ile sağlanan hâkimlik güvencesinden yoksun bırakılmışlardır.

Bundan dolayı askerî mahkemeler, bağımsız ve yansız sayılamaz[4].

353 sayılı Kanuna göre, askerî mahkemeler; tümen, kolordu, ordu ve Kuvvet Komutanlıkları ile Genelkurmay Başkanlığı nezdinde, Millî Savunma Bakanlığınca kurulur (m. 1/1). Ayrıca, bazı koşullarla, öteki kıta komutanlıkları ya da askerî kurum amirlikleri nezdinde de askerî mahkeme kurulabilir (m. 1/2).

Askerî mahkemeler, iki askerî hâkim ve bir subay üyeden kurulur. Ancak, Genelkurmay Başkanlığı nezdindeki askerî mahkeme, general ve amiralleri yargıladığında, üç askerî hâkim ile iki general ya da amiralden kurulur (m. 2/1).

357 sayılı Kanunun, -1161 sayılı Kanunla değişik- 12. maddesine göre, askerî hâkim subayların rütbe terfii, rütbe kıdemliliği ve kademe ilerlemesi, yalnızca «meslekî sicil belgesi» ile değil, idarî sicil üstlerince verilen «subay sicil belgesi» ile mümkün.

Hem de, her iki sicil belgesindeki sicil tam notu birbirine eşit tutulmakta.

Ne demektir bütün bunlar?

Meslekî sicil notunun değerlendirilmesinde, Askerî Yargıtayın rolü ne olursa olsun, işin içine subay sicil notunun girmesiyle, askerî hâkimlerin yazgısı, son bir çözümlemede askerî idarî otoritelere terkedilmiş olmuyor mu?

Kaldı ki, askerî mahkemelerde bir de subay üyeler var. Bu üyeler de, nezdinde askerî mahkeme kurulan komutanca, mahkemenin yetkisine giren birlik ve kurum mensupları arasından, bir yıl süre ile seçilmekte (353 sayılı Kanun, m. 4).

Üstelik hâkimliğin gerektirdiği hiçbir öğrenimden de geçmemiş bu üyelerin, hâkimlik güvencesinden, giderek bağımsızlıklarından sözedilebilir mi?

Böylece, bizde, askerî mahkemeler, yargılayanlar açısından sorunlarla dolu.

Doğallıkla, yargılananlar açısından da.

Askerî mahkemelerle ilgili bir yığın sorunun içinde, önemli olanlardan biri de şu: Askerî mahkemeler, yalnız askerî

4) Bu konuda özellikle bkz. TÜRKİYE BAROLAR BİRLİĞİ, İstanbul Olağanüstü Genel Kurulu Başkanlık ve Yönetim Kurulu Raporu, İst. 17-18-19 Haziran 1977, s. 75 vd.

suçlarla, askerlerin işledikleri suçları yargılayabilmelidir.

Askerlere karşı işlenen suçlar ile, askerî yerlerde işlenen suçlar da eklenebilir bunlara. Ancak, sivillerin askerî olmayan suçlarından dolayı doğal hâkimlerinden alınarak askerî mahkemelere verilmeleri çok çirkin ve yanlıştır.

KAYNAKLAR

APAYDIN, Orhan, Cumhuriyet Savcıları, Cumhuriyet, 25 Mayıs 1978.

BOYACI, Ender Kâmil, Askerî Hâkimler ve Anayasanın 134. Maddesi, Yargı, sy. 30.

ÇAYLIGİL, Gülçin, Devlet Güvenlik Mahkemeleri, Süreç 1980, sy. 1.

ÇELENK, Halit, DGM'lere Neden Karşıyız? Cumhuriyet, 22 Aralık 1979.

KAPANİ, Münci, İcra Organı Karşısında Hâkimlerin İstiklâli, Ank. 1966.

KAZAN, Turgut, Devlet Güvenlik Mahkemeleri ve Demokrasi, Milliyet, 4 Aralık 1979.

KURTULUŞ, Mutlu, Devlet Güvenlik Mahkemeleri, İst. 1976.

KURU, Bâki, Hâkim ve Savcıların Bağımsızlığı ve Teminatı, Ank. 1966.

SOYSAL, Mümtaz, Güvenlik, Milliyet, 27 Kasım 1979.

TÜRKİYE BAROLAR BİRLİĞİ'nin DGM hakkındaki raporu, Yargı, sy. 4-5.

TÜRKİYE BAROLAR BİRLİĞİ, İstanbul Olağanüstü Genel Kurulu ve Yönetim Kurulu Raporu, İst. 17-18-19 Haziran 1977.

BÖLÜM III

YÜKSEK MAHKEMELER

I

GENEL OLARAK

Anayasaya göre, «mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir» (m. 136/1).

Mahkemeler, genel mahkemeler, özel ya da uzmanlık mahkemeleri olarak ikiye ayrılır.

Genel mahkemeler deyince, bakacakları davalar, belli kişi ve konulara göre sınırlandırılmamış olan, tersine, –kural olarak– her türlü işlere bakan mahkemeler anlaşılır. Bunlar, hüküm mahkemesi olan **sulh** ve **asliye mahkemeleri** ile, denetim mahkemesi olan **Yargıtay**'dır.

Özel, ya da **uzmanlık mahkemeleri** ise, belli kimseler arasındaki uyuşmazlıklara, ya da belli bir çeşit uyuşmazlıklara bakmak üzere kurulmuş olan mahkemelerdir. Bunların görev alanları genel değil, özeldir; kişi, ya da konu bakımından sınırlanmıştır. Kuruluş, işleyiş ve yargılama usulleri de, genel mahkemelere oranla, bazı başkalıklar gösterir ister istemez.

Genel mahkemeler dışında, adı ne olursa olsun, uzmanlık mahkemeleri kurulmasına gerek var mıdır? Bu tür mahkemelerin kurulmasını zorunlu kılan inandırıcı ve doyurucu gerekçeler nelerdir? Uzmanlık mahkemelerinin «mahkemelerin bağımsızlığı» ilkesine uygun olarak kurulmaları, bu özel mahkemelerin hukuksal, sosyal ve siyasal sakıncalarını giderebilir mi?

Konunun ayrıntılarına[1] girmeden söyleyelim ki, bazı özel ve teknik konular, uzmanlık mahkemelerini gerektiriyor. İş Mahkemeleri, Gezici Arazi ve Kadastro Mahkemeleri... gibi.

Ancak, genel mahkemelerin dışında, ya da bu mahkemeler arasında, «belli suçlar»ı yargılamakla görevlendirilecek uzmanlık mahkemeleri kurulmasının yığınla sakıncaları vardır.

1) Bu konuda özellikle bkz. Halit ÇELENK, Uzmanlık Mahkemeleri, Cumhuriyet, 24 Mayıs 1978.

Bu tür mahkemeler, Anayasanın «doğal hâkimi» ilkesine ters düştükleri gibi, «siyasal mahkeme» niteliğinden de kendilerini kurtaramazlar. Adliye kuruluşları içinde bile bulunsa, bir mahkemenin belirlenmesi, özel mahkeme görünümü yaratabilir. «İdeolojik amaçla» da olsa, işlenen adlî suçlarda bir uzmanlıktan sözetmek olanağı yoktur.

Bu tür mahkemelerle, «olağanüstü mahkemeler»[2] arasındaki mesafe, sanıldığından çok daha yakındır.

Anayasamızın önemli yasaklarından biri de, yargılama yetkisine sahip, «olağanüstü merciler»in kurulamayacağı hakkındadır (m. 32/2).

Anayasa, bir özel uzmanlık mahkemesi çeşidinden ayrıca sözetmekte ve düzenlemektedir: Devlet Güvenlik Mahkemeleri.

Bu konu üzerinde ise, daha önce durmuştuk[3].

Anayasa genel ve -Devlet Güvenlik Mahkemeleri dışında- özel mahkemelerin kurulmasını kanunlara bırakıyor. Ama, **Yüksek Mahkemeleri** bizzat kendisi düzenliyor. Anayasa, yüksek mahkemeleri düzenlerken, adlî yargılama ile adliye dışı yargılama ayrımından hareket etmektedir.

Anayasaya göre bu yüksek mahkemeler şunlardır: **Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay, Uyuşmazlık Mahkemesi.**

II

YARGITAY, DANIŞTAY VE ASKERÎ YARGITAY

YARGITAY

Anayasaya göre, «Yargıtay, **adliye mahkemelerince** verilen karar ve hükümlerin **son inceleme merciidir.** Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar» (m. 139/1).

Yargıtay, adlî yargıya giren bütün hüküm mahkemelerinin

2) Bu kavram hakkında bkz. Faruk EREM, Olağandışı Yargılamalar, Cumhuriyet, 1 ve 10 Ocak 1980.

3) Bkz. s. 557-559.

kararlarını «temyizen» incelemek suretiyle, bütün yurtta kanunların aynı biçimde uygulanmasını sağlar.

Anayasaya göre, «Yargıtay üyeleri, birinci sınıfa ayrılmış hâkim ve Cumhuriyet savcıları ile bu meslekten sayılanlar arasından **Yüksek Hâkimler Kurulunca** üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir (m. 139/2). «Yargıtay, Birinci Başkanı ile Cumhuriyet Başsavcısını, kendi üyeleri arasından, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ve gizli oyla seçer» (m. 139/3); «Yargıtay Birinci Başkanı ile İkinci Başkanlarının ve Cumhuriyet Başsavcısının görev süreleri dört yıldır. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler» (m. 139/4).

Yargıtay, Anayasamızın 139. maddesinde de belirtildiği gibi, adliye mahkemelerince verilen karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar. Yargıtay'ın asıl görevi, kanunların yurdun her yerinde aynı biçimde uygulanmasını sağlamak, yarattığı içtihadlarla hukuka yön vermektir.

Yargıtay'a gelen ve çıkarılan dosya sayısı ve iş yükü karşısında, bu asıl görev ve temel işlevin eksiksiz yerine getirildiği söylenemez[5].

> Örneğin, 1978-1979 Adalet Yılı açış söylevinde, Yargıtay Başkanının açıkça belirttiği gibi, işleri yüklü olan Hukuk Dairelerinden Birinci Hukuk Dairesine 13.225, Dördüncü Hukuk Dairesine 17.654, Yedinci Hukuk Dairesine 19.339, Dokuzuncu Hukuk Dairesine 18.872, Onikinci Hukuk Dairesine 11.710, Ceza Dairelerinden İkinci Ceza Dairesine 9.553, Üçüncü Ceza Dairesine 9.714, Yedinci Ceza Dairesine 8.785, Sekizinci Ceza Dairesine 11.051, Hukuk Genel Kuruluna ise 2.290 dava dosyası gelmiştir.

Aynı tür davaları gören daireler arasında içtihad ayrılıklarının doğduğu, işi çok bir kısım hukuk daireleri ile Hukuk Genel Kurulunda gecikmeler olduğu da bilinen sorunlardır.

Ülkemizde günlük yaşantımızın her alanına ve devletin

---

4) Yargıtay hakkında bkz. Bâki KURU, Hukuk Muhakemeleri Usulü, 4. bası, cilt 1, Ank. 1979, s. 49-62; Öztekin TOSUN, Türk Suç Muhakemesi Hukuk Dersleri, cilt 2, 2. bası, İst. 1976, s. 204-240.

5) Bu konuda özellikle bkz. Necla FERTAN, 1978-1979 Adalet Yılı Açıldı, Yargı 1978, sy. 30, s. 16-18.

somut varlığının her parçasına damgasını vuran yargının işleyişinde bazı aksaklıkların, özellikle gecikmelerin gözlenmesi ve yine yargının iç yapısı ile ilgili sorunların çözümlenememiş, ciddî bir yargı reformunun gerçekleştirilememiş olması, hukuk devleti, hukukun üstünlüğü ve yargının etkinliği kavramlarına gölge düşürmektedir.

Gerek nüfus artışı ve hızlı kentleşme, ülkenin sosyal ve ekonomik yapısındaki çelişkilerin yarattığı uyuşmazlık ve anlaşmazlıkların fazlalığı, gerekse mahkemelerin kuruluş, kadro, araç ve gereç yetersizliği, davaların gecikmesinin, sürüncemede kalmasının bile başlıbaşına adaletsizlik sayılması sonucunu doğuran haklı ve üzücü sızlanmalara neden olmaktadır.

Halk, adaletten yakınmaktadır.

Ve bir an önce de giderilmelidir bu yakınma.

DANIŞTAY

Anayasaya göre, «Danıştay, kanunların başka idarî yargı mercilerine bırakmadığı konularda **ilk derece** ve genel olarak **üst derece** idare mahkemesidir» (m. 140/1). Bugün, bizde Danıştay, yegâne ilk ve son derece **idare mahkemesi** durumundadır[6].

Ne var ki, Danıştay'ın görevi, yalnız «idarî uyuşmazlıkları ve davaları görmek ve çözümlemek» değildir. Danıştay, bunlardan başka, «Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla» da görevlidir (m. 140/2).

Danıştay bağımsızdır.

Anayasa, Danıştay üyelerinin seçimini, mahkemelerin bağımsızlığı ilkesinden hareket ederek, yasama organından almış ve Anayasa Mahkemesi'ne vermiştir (m. 140/3). Danıştay Başkanı, daire başkanları ve Başkanun sözcüsü, üyeleri gibi, doğrudan doğruya Anayasa Mahkemesince seçilmekte iken, 1971'de

6) Danıştay hakkında bkz. Sıddık Sami ONAR, İdare Hukukunun Umumî Esasları, İst. 1966, cilt I, s. 778, vd., cilt III, s. 890 vd.; A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, İdarî Yargı, 3. bası, Ank. 1977, s. 36 vd.

yapılan değişiklikten sonra, Danıştay Genel Kurulunca kendi üyeleri arasından seçilir[7] (m. 140/4).

Ve Başkan, daire başkanları ile Başkanun sözcüsünün görev süreleri de dört yıldır (m. 140/4).

Anayasanın 140. maddesine 1971 yılında yapılan bir eklemeyle, «**asker kişilerle ilgili idarî eylem ve işlemlerin**» yargısal denetimi, Danıştay'dan alınarak «**Askerî Yüksek İdare Mahkemesi**»ne verilmiştir (m. 140/6). Adı geçen Mahkeme, 4.7.1972 tarih ve 1602 sayılı kanunla kurularak çalışmaya başlamıştır.

Kanımca, Anayasanın 140. maddesindeki asker kişilerin özlük işlerine ait yargısal denetimin Danıştay'dan alınmasına ilişkin değişiklik, idarî yargı birliğini zedelediği gibi, asker kişiler yönünden doğal hâkim kuralına aykırı düşmesi, sivil yargının yetkisini daraltması, giderek hukuk devleti ilkesine aykırı olması nedenleriyle antidemokratiktir.

140. maddedeki bu değişiklik kaldırılmalıdır.

Danıştay'ın hukuk düzenimizdeki yeri ve rolü nedir?

Konu, öteden beri tartışılıp durmuştur.

Bir düşünceye göre, Danıştay yürütmenin üstünde olamaz. Hem Danıştay, öyle kararlar vermiştir ki, yüksek bir yargı organına karşı duyulması gereken saygının yıpranmasına yol

7) Üye seçme yetkisinin, Başkanlar ve Başkanun sözcüsü gibi, Anayasa Mahkemesinden alınıp, Danıştay Geney Kuruluna verilmesi tezini savunanlar vardır (bkz. Necati ARAS, Danıştay Üye Seçimleri, İdarî Yargı, 1979, sy. 10. s. 3).

Danıştay üyeleri seçiminin Anayasa Mahkemesince yapılması usulü tartışılabilirse de, Başkan, Daire Başkanları ve Başkanun sözcüsünün, 1961 Anayasasının ilk biçiminde olduğu gibi, başka bir mercice görevlendirilmesi, bugünkü belirleme yolundan herhalde daha az sakıncalı ve bunun süresiz olması daha da yararlıdır kanımca.

Danıştay Başkanlığının, devlet yapısı içinde, tarihten gelen özel bir yeri ve işlevi, Anayasal kuruluş yönünden de moral otoritesi ve etkinliği bulunduğundan; bu makama getirileceklerin sahip olmaları gerekli nitelik ve koşullar kadar, belirlenmelerine ilişkin yetki ve usul kuralları da önemlidir. Öyle olduğu içindir ki, yürürlükteki seçim sistemi, uygulamada bazen görüldüğü gibi, kurum mensupları arasında sık sık çekişme vesilesi yaratmak ve arzu edilmeyen başların yerlerinden kaydırılmasına olanak vermek bakımından, herşeyden önce kurumun zayıflamasına neden olabilir ve siyasal iktidarın emellerine hizmet edebilir sadece (Aynı görüşte bkz. Lütfi DURAN, Danıştay'da Başkan Seçimi, Yargı, 1980, sy. 46, s. 6-7).

açmıştır; ve aslında yargı gücü, «iktidarların karşısında değil, onların yardımcısı durumuna gelmelidir.»

Danıştay'dan beklenen de budur giderek[8].

Nasıl düzeltmeli bu yanlışları?

İdare hukukunun bir büyük otoritesine, Lütfi Duran'a sorsak?

Danıştay'ı yürütmenin üstünde gören, daha doğrusu gösteren çevreler, ilk hatıra gelebileceği gibi, bu Yüksek Mahkemeden yana olan ve onun gerçek yerini ve işlevini algılayanlar değil, tersine karşısında yeralmayı çıkarlarına uygun bulanlardır. Bu çevrelerin ise, daima, hangi parti ya da partilerin elinde olursa olsun, siyasal iktidar içinde ve gölgesinde bulundukları görülmekte ve bilinmektedir.

Öte yandan, devlet organları gibi, devletin işlevleri de, nitelik ve alanları bakımından değişik olmakla beraber, önem ve etki yönünden aynı sırada ve değerdedirler. Bu bakımdan, yargı organının bir parçası olan Danıştay'ın yürütme ve yasama organlarına göre konumu, bir ast-üst durumu olmayıp, devlet planında belirli bir yerdedir. Yüksek İdare Mahkemesi'nin yargılama işlevi ise, ne yasama yetkisinin kullanılması, ne de yürütme görevinin üstlenilmesidir; yürütme ve idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu denetleyip, gereğinin ne olduğunu göstermekten ibarettir yalnızca. Danıştay'ın yargı kararları, yasama işlemi olmadığı gibi, yürütme ve idare işlemleri de değildir.

Gerçekten, Yüksek Mahkeme bu tür işlemleri iptal etmekle ya da bunların icrasını durdurmakla, yürütmenin ve idarenin yerine geçmiş ve davranmış olmaz; kendisine ait yargı denetimi görevini yapmış olur yalnızca.

Böylece, yaptırıma hedef olan işlem ve eylemleri, yargı kararları uyarınca ve doğrultusunda düzeltmek ve onarmak ödevi, yine yürütme ve idarece alınan önlem ve kararlarla yerine getirilir.

Şu halde, Danıştay ile yürütme arasındaki ilişkide üstlük-astlık sözkonusu olmayıp, bu anayasal organlar, devlet planında her birine ayrılan alanlarda belirli görevler yapmakta ve

8) Bu düşüncelerin bir kez daha ortaya döküldüğü, «Anayasa ve seçim sistemi» konulu bir seminer için bkz. Orhan APAYDIN, Divan-ı Harpçiler, Cumhuriyet, 22 Nisan 1980.

kendilerine özgü yetkileri kullanarak, kamusal yaşamda dengeyi sağlamakta ve sürdürmektedirler. Anayasa, başka ülkelerin temel kanunlarından daha açık ve kesin biçimde, yargı organına ve işlevine, devlet düzen ve yaşamında bu dengeleme yerini ve rolünü vermiş bulunmaktadır. Esasen, Türkiye'nin benimsediği ve yürütmeye çalıştığı «özgürlükçü demokratik parlamenter rejim», genel olarak devlet organlarını ve yetkilerini dengede tutmayı amaçlayan bir düzen değil midir?

Özetle Danıştay, yürütmenin ne üstünde, ne de altındadır; devlet içinde öteki organlarla aynı düzeyde bir denge öğesidir; idarî işlem ve eylemleri yargı yoluyla denetleyerek, kamusal yaşamda dengeyi sağlar. Böylece, konuyu çarpıtanların yaymaya çalıştıkları görüş ve düşünceler, kötü niyet ve çıkar hesaplarına dayanan mugalâtadan başka bir şey değildir aslında[9].

ASKERÎ YARGITAY

Anayasaya göre, «Askerî Yargıtay, **askerî mahkemelerde** verilen karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Ayrıca, asker kişilerin kanunla gösterilen belli davalarına ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar» (m. 141).

Askerî Yargıtay üyeleri, en az albay rütbesinde birinci sınıf askerî hâkimler arasından, Askerî Yargıtay Genel Kurulunun gösterdiği adaylar arasından Cumhurbaşkanınca seçilir (m. 141/2).

Bizde askerî mahkemeler, kuruluş ve işleyişleri bakımından, son bir çözümlemede yürütmeye bağlıdırlar.

Yani, bağımsız değillerdir.

Başta «sicil yöntemi» bu sonucu doğuruyor.

Bu konu üzerinde daha önce durmuştuk[10].

Gerçi, Anayasa Mahkemesi, «bağımsızlık ve güvence ilkeleriyle bağdaşmadığı» gerekçesiyle, Askerî Yargıtay bakımından bu sicil yöntemini iptal etmiştir. Ancak, öyle de olsa, Askerî Yargıtay'ın gerçekten bağımsız sayılabilmesi için, yapılması gereken şeyler vardır.

---

9) Lütfi DURAN, Danıştay'ın Yeri ve Rolü, Yargı, 1980, sy. 46, s. 7-8. Ayrıca aynı yazarın şu yazısı: Danıştay Ne Yapsın İsteniyor? Cumhuriyet, 30 Nisan 1980.

10) Bkz. s. 559-561.

III

UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

Bir davanın, adlî, idarî, askerî yargılamadan hangisine gireceği konusunda, mahkemeler arasında bir uyuşmazlık çıkarsa, bir **«yargı yolu uyuşmazlığı»**ndan bahsedilir.

Kim ve nasıl çözümleyecektir bu uyuşmazlığı?

Anayasaya göre, «adlî, idarî ve askerî yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümlemeye **Uyuşmazlık Mahkemesi** yetkilidir[11].

Bu mahkemenin bir başkanı ve altı üyesi vardır. Başkan, Anayasa Mahkemesi'nce, kendi üyeleri arasından seçilir (m. 142/2). Üyelerinin üç Yargıtay, üçü de Danıştay'dan seçilir.

1961 Anayasası ile anayasal bir kurum olarak öngörülen Uyuşmazlık Mahkemesi Kanunu'nun çıkarılması, pek çok karışıklığa neden olduktan sonra, sonunda 12.6.1979 tarihinde 2247 sayı ile kabul edilmiştir[12].

Uyuşmazlık Mahkemesi iki çeşit uyuşmazlığı çözer: «Görev uyuşmazlığı» ile «hüküm uyuşmazlığı».

– Adlî, idarî ve askerî yargılamaya tâbi iki mahkeme arasında, bir davanın hangi yargılama çeşidine gireceği hakkında çıkan uyuşmazlık **«görev uyuşmazlığı»**dır. Örneğin, bir davaya bakmak için Danıştay ile İstanbul Asliye Mahkemelerinden biri arasında uyuşmazlık çıkabilir. Her iki mahkeme de, davaya kendilerinin bakacaklarına (olumlu) ya da bakamayacaklarına (olumsuz) karar vermiş olabilirler.

İşte bu halde ortaya çıkan uyuşmazlık görev uyuşmazlığıdır ve bunu çözmek Uyuşmazlık Mahkemesine aittir. Uyuşmazlık Mahkemesi, her iki mahkemeden verilen kararları inceler ve bunlardan kanuna uygun görmediğini bozar ve kararında hangi davaya hangi mahkemenin bakması gerektiğini bildirir. Bu mahkeme, Uyuşmazlık Mahkemesinin kararına uymak ve davaya bakmakla yükümlüdür.

– Adlî, idarî ve askerî mahkemelerden aynı konu üzerinde,

11) Bu konuda bkz. Sıddık Sami ONAR, İdare Hukukunun Umumî Esasları, 3. bası, İst. 1966, c. III, s. 1853-1893; A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, İdarî Yargı, 3. bası, 1977, s. 72 vd.

12) RG, 22.6.1979.

birbirlerine uymayan ve kesinleşmiş bulunan ya da aslında kesin olan kararlar verilir ve bu yüzden hakkın yerine getirilmesi olanaksız bulunursa, ortada bir **«hüküm uyuşmazlığı»** vardır. Bu durumda, taraflar Uyuşmazlık Mahkemesine başvurarak, hüküm uyuşmazlığının giderilmesini isteyebilirler. Uyuşmazlık Mahkemesi, birbirine uymayan hükümleri inceler ve anlaşmazlığın esası hakkında karar verir.

Her iki halde de Uyuşmazlık Mahkemesi'nin verdiği kararlar «kesindir».

KAYNAKLAR

APAYDIN, Orhan, Divan-ı Harpçiler, Cumhuryiet, 22 Nisan 1980.

ARAS, Necati, Danıştay Üye Seçimleri, İdarî Yargı, 1979, sy. 10.

ÇELENK, Halit, Uzmanlık Mahkemeleri, Cumhuriyet, 24 Mayıs 1978.

DURAN, Lütfi, Danıştay'da Başkan Seçimi, Yargı 1980, sy. 46.

DURAN, Lütfi, Danıştay'ın Yeri ve Rolü, Yargı, 1980, sy. 46.

DURAN, Lütfi, Danıştay Ne Yapsın İsteniyor?, Cumhuriyet, 30 Nisan 1980.

EREM, Faruk, Olağandışı Yargılamalar, Cumhuriyet, 1 ve 10 Ocak 1980.

FERTAN, Neclâ, 1978-1979 Adalet Yılı Açıldı, Yargı 1978, sy. 30.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, İdarî Yargı, 3. bası, Ank. 1977.

KURU, Bâki, Hukuk Muhakemeleri Usulü, 4. bası, cilt 1, Ank. 1979.

ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları, c. I, III, İst. 1966.

TOSUN, Öztekin, Türk Suç Muhakemesi Hukuku Dersleri, c. 2, 2. bası. İst. 1976.

BÖLÜM IV

ANAYASA MAHKEMESİ

I

NİÇİN ANAYASA MAHKEMESİ?

GENEL OLARAK

Pozitif hukuk kuralları arasında «hiyerarşi»nin kabul edildiği bir düzende, kanunların Anayasaya uygun olması zorunluğu, bir «denetim»i de içeriyor. Ve bu denetim iki yoldan sağlanıyor: «Siyasal denetim» ile «yargı denetimi».

Günümüzde, kanunların Anayasaya uygunluğunu «yargı denetimi»ne tâbi tutmak, daha ağır basan bir eğilim.

Özellikle Batı'da, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yapılan anayasalarda, bu eğilim çok açık. Bunlar içinde en tanınmış olanları, 1949 tarihli Federal Alman Anayasası ile 1948 tarihli İtalyan Anayasası, birer «Anayasa Mahkemesi» kurarak, kanunların Anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi en köklü biçimde çözümlemiş bulunuyorlar[1]. Marksist siyaset felsefesini kabul etmiş de olsa, 1963 tarihli Yugoslav Anayasası da bir Anayasa Mahkemesi kurmuştu[2]; 1977 tarihli son Anayasa, aynı kurumu korumakta devam ediyor.

TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİM

1961 Anayasasının kabulüne kadar, Türkiye'de, kanunların Anayasaya uygunluğu yalnız «siyasal denetim»le sağlanırdı.

1924 Anayasası döneminde, Anayasanın, bir «iptal davası» yolu kabul etmediği herkesçe kabul edilirken, adî mahkemeler nezdinde bir «itiraz yolu»nun açık olup olmadığı doktrinde ciddî tartışmalara konu olur; bir iki mahkeme de bu yolu açmak

1) Son Anayasalardan 1975 tarihli Yunan Anayasası ile İspanyol Anayasası da birer Anayasa Mahkemesi kurmuş bulunuyorlar.

2) Bu konuda bkz. Jovan DJORDJEVİÇ, La Yougoslavie, Paris 1967.

ister. Ancak, Yargıtay'ın sorunu benimsememesi ile olumlu bir sonuca ulaşmaz bu girişimler[3].

1950-1960 yılları arasında, çok partili yaşamın düzenli işleyememesinin nedenleri arasında bir Anayasa Mahkemesi'nin eksikliğine öylesine inanılmıştı ki, 1961 Anayasası yapılırken, getirilmesi gereken ilk kurumlardan birinin Anayasa Mahkemesi olduğunda hemen herkes birleşmişti.

Ve 1961 Anayasası, Türkiye'de ilk kez –ve büyük bir yenilik olarak– bir Anayasa Mahkemesi kurar.

Anayasa, Anayasa Mahkemesini, «yargı» bahsinde, 145-152. maddeler arasında düzenlemiştir. Anayasanın 148/1. maddesi, Anayasa Mahkemesinin kuruluş ve yargılama usullerinin kanunla; Mahkemenin çalışma biçimi ve üyeleri arasındaki iş bölümünün ise, kendi yapacağı içtüzükte düzenlenmesini öngörmüştür. Bu hükme dayanarak, 25/4/1962 tarihli ve 44 sayılı Kanunla, Mahkemenin kuruluşu düzenlenmiş ve yine aynı yıl bir içtüzük yapılarak, Mahkemenin çalışma biçimi ve üyeleri arasındaki işbölümü düzenlenmiştir.

1971 Anayasa değişiklikleri, birçok kurumlara dokunurken, Anayasa Mahkemesi'nin kuruluş ve işleyişine de değişiklikler getirir.

II

ANAYASA MAHKEMESİNİN KURULUŞU VE ÇALIŞMA DÜZENİ

Anayasaya göre, «Anayasa Mahkemesi, onbeş asıl ve beş yedek üyeden kurulur» (m. 154/1).

Anayasa Mahkemesi üyeliğinde aranan koşullar nelerdir ve kimlerce seçilir bu üyeler?

ANAYASA MAHKEMESİ ÜYELİĞİ

Anayasa, Anayasa Mahkemesi'ne üye seçilebilmek için, hâkimlik mesleğinde aranılan koşullardan daha fazlasını arıyor.

3) Bu konuda bkz. Turhan FEYZİOĞLU, Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazaî Murakabesi, Ank. 1951; Bahri Savcı, İnsan Hakları, Kanunilik Yolu ile Korunması, Ank. 1953.

Anayasa Mahkemesine asıl ya da yedek üye olabilmek için, **«kırk yaşını doldurmuş bulunmak»** ve **Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay** ya da Sayıştay'da Başkanlık, üyelik, Başsavcılık, Başkanun sözcülüğü ya da **Üniversitelerde hukuk, iktisat ve siyasal bilimler alanlarında en az beş yıl öğretim üyeliği** ya da **on beş yıl avukatlık** yapmış olmak şarttır (m. 145/3).

Anayasa Mahkemesi'ne, üyeler, belli kuruluş ve kişilerce seçiliyorlar (m. 145/1).

- Asıl üyelerden dördü **Yargıtay,** üçü **Danıştay Genel Kurullarınca,** kendi Başkan ve üyeleriyle Cumhuriyet Başsavcısı ve Başkanun sözcüsü arasından seçilir;
- Bir üye **Sayıştay Genel Kurulunca** kendi Başkan ve üyeleri arasından seçilir;
- Üç üyeyi **Millet Meclisi,** iki üyeyi de **Cumhuriyet Senatosu** seçer. Ancak, Yasama Meclisleri, bu seçimleri, TBMM üyeleri dışından yapar.
- **Cumhurbaşkanınca** da iki üye seçilir. Ancak, Cumhurbaşkanı, bu üyelerden birini, Askerî Yargıtay Genel Kurulu'nun göstereceği üç aday arasından seçer.

Anayasa Mahkemesine, Yargıtay iki, Danıştay ile Yasama Meclislerinden her biri birer **yedek üye** seçerler (m. 145/4).

Anayasa Mahkemesi, kendi üyeleri arasından dört yıl için bir Başkan ve bir Başkanvekili seçer; yeniden seçilmek caizdir (m. 145/2).

Burada söylenecek odur ki, Anayasa Mahkemesi'nin kuruluş biçimini değiştirmekte ve özellikle kamu hukuku alanında görev yapan Danıştay yüksek hâkimlerine daha fazla yer verilmesinde yarar vardır.

Anayasa Mahkemesi üyeleri, resmî ya da özel hiçbir görev alamazlar (m. 145/2).

Anayasa Mahkemesi üyeleri, altmış beş yaşında emekliye ayrılırlar (m. 145/1).

Ne var ki, Anayasa Mahkemesi üyeliği, bir üyenin **hâkimlik mesleğinden çıkarılmasını gerektiren bir suçtan** dolayı hüküm giymesi halinde kendiliğinden; görevini **sağlık bakımından** yerine getiremeyeceğinin kesin olarak anlaşılması halinde de, Anayasa Mahkemesi –üye tam sayısının salt çoğunluğunun– kararıyla sona erer (m. 146/2).

Anayasa Mahkemesi, «Yüce Divan sıfatıyla baktığı davalar» ile «siyasal partilerin kapatılması hakkındaki davalar» dışındaki işleri, **dosya üzerinde** inceler. Ancak, gerekli gördüğü hallerde, sözlü açıklamalarını dinlemek üzere ilgilileri çağırır (m. 148/2).

III

ANAYASA MAHKEMESİ'NİN GÖREVLERİ VE YETKİLERİ

Anayasa, Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetkilerini, 147. madde esas olmak üzere, çeşitli maddelerinde göstermiştir.

NORM DENETİMİ

Anayasa Mahkemesi, başta kanunların ve TBMM İçtüzüklerinin Anayasaya uygunluğunu denetler.

Buna, **«norm denetimi»** denir ki, Anayasa Mahkemesi'nin temel görevi budur.

Kanunların «maddî» ya da «biçimsel» nitelik taşıması, denetim bakımından bir fark doğurmaz.

> Anayasa Mahkemesi, 619 sayılı 1965 yılı Bütçe Kanununun 1. maddesine ek A/1 Cetvelini iptal ederek, niteliği ne olursa olsun TBMM'nce kanun adı altında yapılan bütün işlemlerin Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbi olduğu görüşünü savunmuştur.

Ancak, milletlerarası andlaşmaları onaylayan kanunlar aleyhine Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmaz (m. 65/son). Anayasa değişikliklerinin ise, Anayasa Mahkemesi, Anayasada gösterilen biçim koşullarına uygunluğunu denetleyebilir yalnızca[4].

Meclis kararları, kural olarak, Anayasa denetimine tâbi değil. Bunlardan çok önemli bazılarını, Anayasa, istisna olarak

4) Bu son nokta üzerinde daha önce durmuştuk (bkz. s. 129 vd.)

belirtiyor: Yasama dokunulmazlığının kaldırılması ile üyeliğin düştüğüne dair verilmiş Meclis kararları bu istisnaları oluşturuyor.

> Gerçekten, Anayasaya göre, «yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya üyeliğin düştüğüne Meclisce karar verilmesi hallerinde, karar tarihinden başlayarak **bir hafta içinde,** ilgili üye veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinden herhangi biri, bu kararın, Anayasa ve İçtüzük hükümlerine aykırılığı iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Anayasa Mahkemesi, iptal istemini **on beş gün içinde** karara bağlar» (m. 81)[5].

Daha önce de belirttiğimiz gibi, Anayasada belirtilmemiş de olsa, bir meclis kararı İçtüzük düzenlemesi niteliğinde ise, Anayasa Mahkemesi'nce denetlenebiliyor.

Anayasa Mahkemesi'nin bu yolda verilmiş kararları var[6].

Anayasa Mahkemesi, ayrıca **kanun hükmünde kararnameleri** de denetliyor (m. 64/son).

Denetlenen normların saptanmasında, Anayasa Mahkemesi, işlemin belli bir biçimde nitelendirilmiş olması ile bağlı değildir.

> «Anayasa Mahkemesi bir metnin Anayasaya uygunluğunu denetlerken, o metnin meclislerce şu veya bu nitelikte sayılmış olması ile bağlı tutulamaz. Anayasa denetiminin amacı, Anayasa Mahkemesinin incelenmesi için önüne getirilen metni kendi hukuk anlayışına göre nitelendirebilmesini zorunlu kılar. Aksi takdirde, meclislerin yanılarak nitelendirdikleri bir metnin Anayasa Mahkemesinin denetimi dışında kalması kabul edilmiş olur ki, bu da Anayasa koyucunun Anayasaya uygunluk denetimini koymakla güttüğü amaca aykırı düşer.»[7]

YÜCE DİVAN GÖREVİ

Anayasa Mahkemesi, «Cumhurbaşkanını, Bakanlar Kurulu üyelerini, Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay, Yüksek Hâkimler Kurulu ve Sayıştay Başkan ve üyelerini, Cumhuriyet

5) Bkz. s. 272 vd.
6) Bkz. s. 288 vd.
7) Anayasa Mahkemesi, K. 1966/46.

Başsavcısını, Başkanun sözcüsünü, Askerî Yargıtay Başsavcısını ve kendi üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı **Yüce Divan** sıfatıyla yargılar» (m. 147/2).

1924 Anayasasında, Yüce Divan, gerektiğinde ayrıca kurulurken, 1961 Anayasası bu görevi Anayasa Mahkemesine vermiştir. «Anayasa Mahkemesinin, Yüce Divan sıfatıyla yargılamasında savcılık görevini Cumhuriyet Başsavcısı yapar» (m. 147/3).

SİYASAL PARTİLERİN DENETLENMESİ VE SEÇİM GÖREVİ

Siyasî partilerin malî denetimi ve kapatılması da Anayasa Mahkemesi'ne bırakılmış (m. 19/son ve 57)[8].

Danıştay üyeleri ile uyuşmazlık Mahkemesi Başkanının seçimini de Anayasa Mahkemesi yapıyor (m. 140/3, 142/2).

Anayasa Mahkemesi'nin, Anayasada sayılanlar dışında görev ve yetkileri olabilir mi?

Hayır!

Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetkileri konusunda, Anayasada «tüketici sayma yöntemi» benimsenmiştir. Bu bakımdan, Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetkileri bir genel mahkemenin görev ve yetkilerinden farklıdır.

Anayasaya aykırılık iddiaları, Anayasa Mahkemesi'ne şu iki yolla gelir: İptal davası ve itiraz yolu.

IV

İPTAL DAVASI VE İTİRAZ YOLU

İPTAL DAVASI

Anayasanın kurmuş olduğu kanunların Anayasaya uygunluğunun yargı yoluyla denetimi sisteminde birinci yol, doğrudan doğruya Anayasa Mahkemesi'nde açılan **«iptal davası»** yoludur.

«Soyut norm denetimi» de denir buna.

İptal davası yolu, doğrudan doğruya belli kişilerin çıkarlarının korunmasına değil, Anayasaya aykırı kuralların iptaline

8) Bkz. s. 238-240.

olanak hazırlayarak, hukuk düzenini bu kurallardan arıtmaya, «Anayasanın üstünlüğünü sağlamaya» yönelmiş bir yoldur. Böylece, «kamusal» bir amacı ve niteliği vardır iptal davasının. Ve bunun içindir ki, böyle bir dava, usulüne uygun olarak açıldıktan sonra, davacının davadan vazgeçmesi ya da varlığını yitirmesi, davanın geçerliliğini ve Anayasa Mahkemesi'nin davayı inceleyip karara bağlama ödevini etkilemez.

Anayasa, iptal davası açabilme yetkisini «herkes»e değil, sadece **belli makam, kurum ve topluluklara** tanımış, ayrıca bu davanın açılmasını **belli koşullara** bağlamıştır.

Son Anayasa değişikliğinde 140. maddenin almış olduğu biçime göre, iptal davası, Cumhurbaşkanı, Yasama Meclislerindeki siyasal parti grupları, TBMM'nde gurubu bulunan siyasal partiler ile son milletvekili genel seçimlerinde geçerli oy sayısının en az yüzde onunu alan siyasal partiler, Yasama Meclislerinden birinin üye tamsayısının altıda biri tutarındaki üyeleri ve «kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda», Yüksek Hâkimler Kurulu, Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay ve Üniversitelerce açılabilmektedir[9].

Maddenin değişiklikten önceki biçimine göre, **parlamentoda gurubu bulunmayan siyasal partiler** de, örneğin tek bir temsilci çıkarmış olsalar bile, iptal davası açabilirken, bugün –Anayasanın 58/2 maddesinin grup kurabilmek için **en az on üyeyi** şart koşması karşısında–, dava hakkına sahip değillerdir. Aynı biçimde, **Millî Birlik Gurubu** da dava açamamaktadır; çünkü, siyasal parti ya da siyasal parti grubu değildir.

149. maddenin bugünkü biçimi, çözümlenmesi gereken bir sorun da ortaya çıkarmıştır: Aynı değişiklik ile 140. madde de tâdil edilerek, son fıkrası ile, asker kişiler ile sivillerin askerî

9) Anayasanın, «kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda», Anayasaya aykırılık savı ile, «iptal davası» açmak hakkını ad ad saydığı kuruluşlar arasında «Barolar Birliği» yoktur; çünkü, Anayasa yapıldığında, bu Birlik henüz kurulmamıştı. Bir Anayasa değişikliğinde bu eksiklik giderilmelidir.

Kaldı ki, en geniş anlamda Anayasaya aykırılığın bir davacısı bulunmak gerekirdi. Bugün Anayasaya aykırı hükümlerin tümü kanunlarımızdan silinmiş değildir. Onları Anayasa Mahkemesine götürecek, geniş yetkili bir «Davacı Organ» düşünülmemiştir çünkü.

Bu organ, olsa olsa, Barolar Birliği olabilir.

idare aleyhine açacakları dâvaların **Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin** görev alanına girdiği belirtilmiştir. Böylece, askerî idarî yargı ayrı bir organa bırakılmış bulunmaktadır. Oysa, bu yetki, Danıştaya ait bulunuyordu daha önce. Ancak, 149. maddede gerekli değişiklik yapılmadığı için, Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin, kendi varlık ve görev alanını ilgilendiren konularda dava açabileceği yolunda bir hüküm yoktur. Askerî Yüksek İdare Mahkemesi, Danıştay'ın kuruluşu ile ilgili 140. madde içinde düzenlenmiş olması nedeniyle, Danıştay'la birlikte düşünülerek, dava açabilir kanımca.

Anayasa Mahkemesi'nde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı, iptali istenen kanunun ya da İçtüzüğün, **Resmî Gazete'de yayınlanmasından** başlayarak **doksan gün** sonra düşer (m. 150).

Görülüyor ki, iptal davası açma süresi, bir «hak düşürücü» süredir.

İTİRAZ YOLU

Kanunların Anayasaya uygunluğunun yargı yoluyla denetiminde ikinci yol, herhangi bir davaya bakmakta olan bir mahkeme önünde, uygulanacak kanunun hükümlerinin Anayasaya aykırılığının sözkonusu olmasıdır.

Buna, **«itiraz yolu»** denir; «somut norm denetimi» de denmektedir.

Anayasa, bu yolu da 151. maddesinde düzenlemiş bulunmaktadır. 151. maddenin 1. fıkrasına göre: «Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanunun hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddî olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesi'nin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır.»

Anayasa Mahkemesinin kararlarına göre, bu maddedeki «mahkeme» deyimine, **«her derecedeki mahkeme»** girmektedir. **Yargıtay** da, –temyiz incelemesi sırasında– «bir davaya bakmakta olan mahkeme» durumundadır. Bu evrede, Yargıtay, uygulanan kanun hükmünün Anayasaya aykırı olduğu kanısına varırsa, konuyu, Anayasa Mahkemesine itiraz yolu ile getirebilir.

Bir dava sırasında, bir kanunun Anayasaya aykırılığının ile-

ri sürülmesi halinde, olay mahkemesi, bunu, **«bekletici sorun»** sayar; Anayasanın deyimiyle, Anayasa Mahkemesi'nin bu konuda vereceği karara değin, **«davayı geri bırakır»**.

Anayasaya aykırılık ön-sorununun meydana gelmesi için şu koşullar aranır:

- Görülmekte olan bir dava olmalıdır.

Anayasa Mahkemesine göre, «Anayasaya aykırılık iddiasında mahkemece görülmekte bulunan bir davanın mevcudiyeti şarttır.»[10]

- Dava mahkemesi görevli olmalıdır.

Anayasa Mahkemesine göre, «görevli olmayan bir mahkemede bakılan dava, **mahkemece bakılan dava** niteliğinde olmadığından... itirazın yetki yönünden reddi gerekir.»[11] Nitekim, Anayasa Mahkemesi, Ceza Kanununun 142. maddesinin Anayasaya aykırı olduğu yolunda, İstanbul İkinci Ağır Ceza Mahkemesinin başvurusunu, sıkıyönetim ilânından sonra 142. maddeyle ilgili suçlara sıkıyönetim mahkemelerinin bakması gerekirken, sivil mahkemelerin görevsiz olduğu noktasından hareket ederek reddetmiştir. Kanımca, geniş anlamda görev konusunda müdahale etmek, Anayasa Mahkemesinin yetkileri içine girmez. Bu Uyuşmazlık Mahkemesinin görevi içindedir. Olayda, İstanbul İkinci Ağır Ceza Mahkemesi, Anayasada tanımlanan «davaya bakmakta olan mahkeme» idi.

Anayasa Mahkemesinin red gerekçesi, pek inandırıcı olmamıştır bu bakımdan[12].

- Dava, usulüne uygun olarak açılmış bulunmalıdır.

«Anayasa Mahkemesi, mahallî mahkemede bakılmakta olan bir davanın mevcut olup olmadığını incelerken, davanın usulüne uygun olarak açılmış bulunup bulunmadığı yönü üzerinde durur.»[13]

---

10) Anayasa Mahkemesi, 1965/57.

11) Anayasa Mahkemesi, 1963/41-94; 1964/25-59; 1976/9-10.

12) Bu konuda ayrıca bkz. Turgut KAZAN, 142 ve Anayasa Mahkemesi, Cumhuriyet, 28 Mart 1979; Uğur MUMCU, Tartışma... Cumhuriyet, 3 Nisan 1979.

13) Anayasa Mahkemesi, 1968/35.

– İtiraz olunan kanun hükmü, **bakılmakta olan davada uygulanacak hükümlerden olmalıdır.**

– Uygulanacak bir kanunun hükümleri, Anayasaya aykırı **«görülmeli»** ya da taraflardan birinin ileri sürdüğü Anayasaya aykırılık iddiası mahkemece **«ciddî»** bulunmalıdır.

Anayasa, hakime, Anayasaya aykırı bulduğu bir kanunu uygulamaktan **kaçınma yetkisini** tanımış bulunmaktadır. 151. madde, bunu açıkça belirtiyor. Bu madde karşısında, hâkim, uygulayacağı her kanun hükmünün Anayasaya uygun olup olmadığını **«kendiliğinden»** araştırmak zorundadır.

Görevidir bu onun.

Öte yandan, Anayasanın 151. maddesinde geçen, mahkemenin taraflarca ileri sürülmüş aykırılık iddiasının «ciddi» olduğu kanısına varması, **mahkemenin de** Anayasaya aykırılığın varlığına inanmasını gerekli kılmaz. Aykırılık iddiasının «ciddi»liğinden anlaşılması gereken, konunun **«hukuksal bakımdan tartışılmaya değer»** bulunmasıdır. Taraflarca ileri sürülen bir aykırılık iddiasının hukuksal yönden tartışılmaya değer olup olmadığı da, –kural olarak– **nesnel durumlara** göre belirlenir[14].

Mahkeme, Anayasaya aykırılık iddiasını ciddi görmezse, bu iddia, **temyiz merciince** esas hükümle birlikte karara bağlanır (m. 151/2).

Anayasa Mahkemesi, işin kendisine gelişinden başlamak üzere **«altı ay içinde»** kararını verir ve açıklar. Bu süre içinde karar verilmezse, mahkeme, Anayasaya aykırılık iddiasını, **«kendi kanısına göre»** çözümleyerek davayı yürütür. Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, mahkemeler buna uymak zorundadır (m. 151/4).

14) Bu konuda özellikle bkz. Rona AYBAY, Anayasasının 151. Maddesine Göre Taraflarca İleri Sürülen Anayasaya Aykırılık İddialarının «Ciddi»liği Sorunu, İHFM, c. XXXIII, sy. 3-4, s. 155-176.

V

ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARININ NİTELİK VE SONUÇLARI, DENETİMİN KAPSAMI

ANAYASA MAHKEMESİ DAVADA NE İLE BAĞLIDIR?

Anayasa Mahkemesi, davacının istem konusu ile bağlı, gerekçeleri ile bağlı değildir. Ancak, 44. sayılı Kanunun 28/2 maddesine göre, bir kanunun belirli maddelerinin iptali, kanunun kimi hükümlerinin ya da tümünün uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa, Anayasa Mahkemesi, o hükümlerin de iptaline karar verebilecektir.

> İş Kanununun, Anayasanın 92. maddesi uyarınca kurulan ve yapısı yine Anayasanın 85. maddesi hükmüne aykırı bulunan Karma Komisyonun inceleyip düzenlediği on bir maddesi, Anayasa Mahkemesince, genel olarak kanunun bütünüyle ilişkisi ve bağlantısı bulunan önemli, geniş etkili ve kapsamlı «hükümlerden sayılmıştır... Şekil yönünden Anayasa'ya aykırılık dolayısı ile yalnızca bu maddelerin iptali halinde kanunun bir çok maddeleri ya doğrudan doğruya yahut da yaptırımsız kalmak yüzünden işleyemez, uygulanamaz hale düşecek ve kanun çalışma hayatını düzenleyerek ters, eksik uygulamalarla büyük duraksamalara ve karışıklıklara yol açacaktır. Bu nedenle kanunun tümünün iptali zorunludur.»

Anayasa Mahkemesi, davacının isteminin dayanağı olarak bildirilen gerekçelerle bağlı bulunmadığından, yapılan inceleme sonunda bulunacak başka gerekçelerle de iptal kararı verebilir.

Anayasa Mahkemesi'nin kararları «kesin»dir. Kararlar, gerekçesi yazılmadan açıklanamaz (m. 152/2)[15]. Anayasa Mahkemesi kararları, Resmî Gazete'de hemen yayınlanır ve devletin yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar (m. 152/5).

---

15) «Kararlar, gerekçesi yazılmadan açıklanamaz» hükmü, 12 Mart rejiminin yaptığı değişiklikler sonucu Anayasaya sokulmuştur. Ve -dolaylı olarak- basın özgürlüğünü sınırlamaktadır. Yeni bir Anayasa değişikliğinde bu hükmün de kaldırılması gerekir.

– Anayasa Mahkemesi'nce, Anayasaya aykırı olduğundan iptaline karar verilen kanun ya da İçtüzük ya da bunların iptal edilen hükümleri, **«gerekçeli kararın Resmî Gazete'de yayınlandığı tarihte»** yürürlükten kalkar (m. 152/2). Ne var ki, gereken hallerde, Anayasa Mahkemesi, iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Ancak, kararın Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak **«bir yılı»** geçemez bu tarih (m. 152/2).

> Anayasa Mahkemesi, iptal kararının yürürlük tarihi için bir süre belirlemişse, iptal edilmiş hüküm, bu süre içinde uygulanmakta devam edecek midir?
>
> Anayasanın 152/2. maddesindeki süre, kanun koyucuya, **iptal edilen madde yerine konulacak yeni bir maddenin hazırlanabilmesi için zaman kazandırmak amacıyla** –ve yalnızca bu amaçla– kabul edilmiş bir süredir. Böylece, hakkında Anayasa Mahkemesince iptal edien bir kanun maddesi uygulanan kişi, bu kanunun Anayasaya aykırılığını, **itiraz yolu ile,** mahkemede her zaman ileri sürebilir[16].

– İptal kararı **geriye yürümez** (m. 152/3).

Anayasa Mahkemesi'nce Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiş bir kanun hükmü, aslında, başından beri «yok» sayılması gereken bir hukuk normudur; çünkü, «Kanunlar, Anayasaya aykırı olamaz» (Anayasa, m. 8/1).

Ancak, Anayasa Mahkemesi'nce verilmiş «kanun iptali» kararlarının geri yürümesinin, «kazanılmış hakları ortadan kaldırıcı», ya da «toplum huzuruna zarar verici» birtakım sonuçlar doğurmasından kaygı duyulmuştur. Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilen bir kanun hükmünün yarattığı hukuksal durumların, iptal kararı tarihine değin geçerlik taşıdığı, yani iptal kararının geri yürümemesi gerektiği, işte bu kaygı ile kabul edilmiştir. Anayasada «İptal kararı geriye yürümez» kuralına yer verilmiş olmasının nedeni budur.

Ne var ki, bu ilke mutlak anlamda anlaşılıp, uygulanamaz.

16) Halit ÇELENK, Bir Karar Üzerine, Cumhuriyet, 23 Kasım 1972.

Çünkü, öyle durumlar vardır ki, «iptal kararının geriye yürümemesi» ilkesinin uygulanması halinde doğacak sonuçlar, bu ilkenin kabul ediliş gerekçesine zıt sonuçlar verebilir.

Öğretide de, bu bakımdan oybirliği var görünüyor[17].

Örneğin, ceza hükmü taşıyan bir kanunun Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesi durumunda, iptal kararının geriye yürümemesi, yani mahkûmiyetin sürdürülmesi, hukukun «kanunsuz suç ve ceza olmaz» temel ilkesine aykırı olacaktır.

> Anayasa Mahkemesi de, Anayasa'ya aykırılık nedeniyle bir kanunu iptal etmesi durumunda, iptal kararının geriye yürümemesi kuralının tartışmasız uygulanmasının hukuk bakımından sakıncalı durumlara yol açabileceğini saptamış; ancak, «kararın geriye yürüyecek nitelikte olup olmayacağını tayin ve bunun sonuçlarını tesbit etmenin uygulamayla ilgili bir işlem olduğunu» belirtmiştir[18]. Ayrıca, geriye yürümeme ilkesinin mutlak olarak uygulanmasından doğabilecek sakıncalar ve adaletsizlikler. Danıştayca verilmiş çeşitli kararlarda da gözönüne alınmıştır[19].

Bunun dışında, Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiş kanun hükmünün, iptalden önce doğurduğu sonuçların da ortadan kalkmış sayılması, adaletin gereğidir. Uygulama böyle yapılmazsa, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı, bir mahkeme hükmünün etki ve sonucunu tam olarak sağlamamış olacaktır.

– Mahkemelerin itiraz yoluyla gelen Anayasaya aykırılık iddiaları karşısında ne kapsamda bir karar verileceğini, Anayasa, Anayasa Mahkemesi'nin takdirine bırakıyor (m. 152/4). Böylece, Anayasa Mahkemesi, verdiği hükmün, tıpkı bir iptal davası sonunda verilmiş kararlar gibi genel nitelikte etkiler yaratmasını

---

17) Bu konuda özellikle bkz. Rona AYBAY, Anayasa Mahkemesi'nin İptal Kararı Geriye Yürür mü? Milliyet, 10 Mart 1979. Ayrıca bkz. Metin KIRATLI, Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi, Ank. 1966, s. 179 vd; Y. ULER, İptal Kararının Sonuçları, Ank. 1970, s. 22 vd; Tahsin Bekir BALTA, İdare Hukuku, Ank. 1970/72, s. 164; Faruk EREM, Ceza Usul Hukuku, Ank. 1973, s. 326 vd; Nurullah KUNTER, Ceza Muhakemesi Hukuku, İst. 1974, s. 373.

18) CHP'nin haksız iktisapları hakkındaki 14.12.1953 günlü ve 6195 sayılı Kanunun iptaline ilişkin karar, E. 63/124, K. 63/243, AYMKD, cilt 1, s. 343.

19) DDKE, 66/750, K. 68/261, tarih 22.3.1968 (Danıştay Kararları, Dinçer/Çırakman/Necipoğlu II, 1969, s. 96).

kararlaştırabileceği gibi, «olayla sınırlı ve yalnız tarafları bağlayıcı» olacağına da karar verebilir[20].

VI

ANAYASA MAHKEMESİ'NİN YERİ VE ROLÜ

Yirmi yıla yaklaşan faaliyeti gözönünde tutularak, Anayasa Mahkemesi hakkında söylenecek olan nedir?

Önce bir olayı saptayalım: Kurulduğu günden bu yana, başta tekelci sermayenin partisi olmak üzere, Anayasa Mahkemesi, «sağ çevreler»in hedef tahtası olmuştur[21]. Kökeni 1950-1960 yıllarına uzanan, Yassıada duruşmaları ve 1961 Anayasasının millî iradenin kullanılmasına yeni ortaklar getirmesiyle daha da artan, yargıya karşı tutum, giderek «düşmanca» bir nitelik kazanmıştır.

AP Genel Başkanı Süleyman Demirel, 1977 yılında, hemen bütün sağa tercüman olarak, şöyle diyordu: «Türkiye Parlamentosu üzerinde Anayasa Mahkemesi, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti üzerinde Danıştay mevcut olursa, yasama ve yürütme organı büyük sıkıntılar içine düşer... Yasa yapmada nihaî organ meclisler olmalıdır»[22].

Sanki, öyle değilmiş gibi...

AP ya da AP ağırlıklı hükümetler döneminde, Anayasa Mahkemesi'ne karşı duyulan hoşnutsuzluk, sözde de kalmaz, «fiiliyat»a dökülür: Anayasa Mahkemesi'ne Meclislerce doldurulması gereken boş üyelik seçimlerinin savsaklanması; 1971 Anayasa değişiklikleriyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmaya yetkili partilerin sınırlanması ve bu arada, Yüce Mahkeme'ye Anayasa değişikliklerini ancak «biçim yönünden» denetleme yetkisinin bırakılması gibi.

AP ve onun gibi Anayasa Mahkemesi'nden yakınan öteki siyasal partiler, eğer TBMM'nde Anayasa değişikliği yapmaya yetecek bir çoğunluk oluşturmayı başarırlarsa, Yüce Mahkeme'

20) Bu konuda bkz. Necip BİLGE, Anayasa Mahkemesinin «Sınırlı» İptal Kararı, Milliyet, 31 Mayıs 1979.

21) Bu konuda özellikle bkz. Artun ÜNSAL, Siyasal Partiler ve Anayasa Mahkemesi, Cumhuriyet, 13-20 Haziran 1979.

22) Milliyet, 28 Mayıs 1977.

nin yetkilerini, 1971'de gerçekleştirilenden çok daha kapsamlı bir biçimde daraltmayı deneyecekleri açıktır.

Anayasa Mahkemesi'nin eleştirilecek yanları yok mudur?

Aslına bakılırsa, Anayasa Mahkemesi, genel siyasal ortamdaki dalgalanmaların üzerine çıkıp, geçici görünüşleri aşarak, toplumumuzun büyük akışında yararlı olabilecek ve yeni ufuklar açabilecek anlamlı kararlar alamamıştır.

Çeşitli araştırmalarla da desteklenen genel izlenim budur.

Ayrıntılara girmeye gerek yok[23]. Türk Ceza Kanunu'nun 141-142. maddeleri hakkında verdiği 26 Eylül 1965 tarihli ünlü kararıyla, kamulaştırmalarda vergi değerinin esas alınacağı yolundaki Anayasa hükmünü iptal eden 12 Ekim 1976 tarihli ünlü kararı, bir mahkemenin entellektüel düzeyini, siyasal ve sosyal felsefesini ortaya koymazsa, hiçbir karar koymaz.

Ya yine Ceza Kanunu'nun 142. maddesi hakkında verdiği son karar?

Anayasa Mahkemesi'nin genel eğilimi olan «yetkisini genişletme» ve «iptalden çekinme» eğilimi, bu kararda bütünleşmiştir. Hukuk düzenimiz için çok büyük güçlükleri de beraberinde getirerek...

Ama, beklenirdi ki, bu kez, hem de oybirliği ile karar verilirken, hiç olmazsa bazı noktalara açıklık getirilsin. Tersine, ortalık büsbütün karışmıştır. Örneğin, Anayasa Mahkemesi'nin bu kararından sonra, neyin «düşünce açıklaması» ve neyin «kasıtlı propaganda» olduğunu ayırdetmek iyice güçleşmiştir. Oysa, en azından Amerikan Yüce Mahkemesi'ninkine benzer bir açıklık getirmek yararlı olabilirdi.

Bundan sonra daha çok duraksama geçirecekler mahkemeler.

Özetle, Anayasa Mahkemesi'nin kararları, ülkenin hukukçularına yön ve yol gösterebilmek bakımından çekiciliğini yitirmekte. Bu, elbette kararların geçerliliğini ve yasallığını azaltmıyor, yalnız saygınlığını zedeliyor. Oysa, bu saygınlığın zedelenmemesi, hukuk devleti düşüncesi bakımından büyük önem taşıyor ülkemizde.

---

23) Bu konuda, çeşitli yaklaşımlar için bkz. Mehmet AKAD, Anayasa Yargısı Üzerine Gözlemler... Yargı, 1979, sy. 37, s. 39-43; KABOĞLU, İbrahim, Ö., Anayasa Mahkemesinin Kamu Düzeni Anlayışı, Yargı, 1979, sy. 41 s. 5-6, 8.

KAYNAKLAR

AKAD, Mehmet, Anayasa Yargısı Üzerine Gözlemler, Yargı, 1979, sy. 37.

ARSEL, İlhan, Anayasa Mahkemesinin Bazı Eğilimleri Üzerine Görüşler ve Anayasa Mahkemesi Kararlarından Özetler, Ank. 1970.

AYBAY, Rona, Anayasanın 151. Maddesine Göre Taraflarca İleri Sürülen Anayasaya Aykırılık İddialarının «Ciddi»liği Sorunu, İHFM, c. XXXIII, sy. 3-4.

AYBAY, Rona, Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı Geriye Yürür mü? Milliyet, 10 Mart 1979.

BİLGE, Necip, Anayasa Mahkemesinin «Sınırlı» İptal Kararı, Milliyet, 31 Mayıs 1979.

ÇELENK, Halit, Bir Karar Üzerine, Cumhuriyet, 23 Kasım 1972.

DJORDJEVİÇ, Jovan, La Yougoslavie, Paris 1967.

ESEN, Bülent Nuri, Anayasa Mahkemesine Göre Türk Anayasa Hukuku Anlayışı, Ank. 1966.

FEYZİOĞLU, Turhan, Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazaî Murakabesi, Ank. 1951.

KABOĞLU, İbrahim, Ö., Anayasa Mahkemesinin Kamu Düzeni Anlayışı, Yargı 1979, sy. 41.

KAZAN, Turgut, 142 ve Anayasa Mahkemesi, Cumhuriyet, 28 Mart 1979.

KIRATLI, Metin, Alman Federal Anayasa Mahkemesi, Ank. 1963.

KIRATLI, Metin, Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi, Ank. 1966.

MUMCU, Uğur, Tartışma... Cumhuriyet, 28 Mart 1979.

OCAKÇIOĞLU, İ., Yasaların Maddî Yönden Anayasaya uygunluğunun Denetimi, H. C. Oğuzoğlu'na armağan, Ank. 1972.

OYTAÇ, Kutlu, 15.7.1950 tarih ve 5682 sayılı Pasaport Kanununun Anayasaya Aykırı Olmadığına Dair Anayasa Mahkemesinin 29.4.1963 tarihli Kararı Üzerine, Yargı 1977, sy. 20.

ÖZBİLGİN, Gürbüz - OYLAN, Muammer, T.C. Anayasasının

İlke ve Kuralları ile Anayasa Mahkemesi Kararları Dizini, Ank. 1977.
SAVCI, Bahri, İnsan Hakları, Kanunîlik Yolu ile Korunması, Ank. 1953.
ULER, Y., İptal Kararının Sonuçları, Ank. 1970.
ÜNSAL, Artun, Siyasal Partiler ve Anayasa Mahkemesi, Cumhuriyet, 13-20 Haziran 1979.

XII

MİLLETLERARASI İLİŞKİLER

Devlet, dıştan bakıldığında, **milletlerarası** bir varlıktır. Milletlerarası toplumda, öteki devletler ve milletlerarası kuruluşlarla ilişki içindedir.

Bu ilişkiler, aslında, **milletlerarası hukukun** konusudur. Milletlerarası hukuk, bir bakıma, bu çeşit kişiler arasındaki ilişkileri düzenleyen hukuktur; bu hukukun varlığı, bu ilişkilerin varlığına dayanır.

Ne var ki, her devletin, başta Anayasa olmak üzere **iç hukukunu** da ilgilendirir bu ilişkiler. Özellikle, bir devletin milletlerarası ilişkilerini yürütmekle görevli organlarını o devletin iç hukuku belirler. Ama bu organların milletlerarası ilişkiler alanındaki görev ve yetkileriyle, hukuksal statüleri, milletlerarası hukukça düzenlenir.

Böylece, devletin, milletlerarası toplumda öteki devletler ve milletlerarası kuruluşlarla ilişkilerinin nasıl yürütüldüğünü incelemek gerekir.

Ancak, hemen belirtelim ki, burada bahis konusu edilen ilişkiler, **barış zamanında** yürütülen normal ilişkilerdir. Savaş zamanındaki ilişkilerle milletlerarası anlaşmazlık durumlarını da, yine milletlerarası hukuk düzenliyor. Ne var ki, aslında milletlerarası hukukun konusu olan **savaşın,** iç hukuku ilgilendiren bir yanı da var: Devlette, savaş ilânına hangi organın yetkili olduğunu, milletlerarası hukuk değil, iç hukuk belirliyor.

1961 Anayasası, milletlerarası ilişkiler konusunda, en başta iki temel dış politika düsturu koymuştur: **Bağımsızlık** ve **barış.**

Anayasamız, önce **«bağımsızlık»tan yana** bir Anayasadır. Bu düsturu, Anayasa, çeşitli vesilelerle dile getirmektedir. «Başlangıç»ta olsun, TBMM üyeleriyle Cumhurbaşkanının görevlerine başlarken içtikleri andlarda (m. 77, 96) olsun, bağımsızlık üstünde dikkatle durulmaktadır. Anayasalarımız içinde hiçbirinde bağımsızlıktan bu denli bahsedilmemiştir.

Bunun, çağdaş Türkiye'de siyasal gelişmelerin izlediği çizgi ile yakın bir ilişkisi vardır kuşkusuz.

Gerçekten, Türkiye'de Cumhuriyet, bir bağımsızlık savaşından sonra kurulmuştur.

1919'larda başlayan Millî Mücadelenin dayandığı temel ilke, **«istiklâli tam»** idi. Tam bağımsızlığa götürecek mücadele, Türkiye'yi «emperyalizm ve kapitalizmin tahakküm ve zulmünden» kurtarmak için yapılıyordu. Böylece, Türkiye'de bağımsızlığın kaynağında, **«millî kurtuluş hareketi»** ve **«antiemperyalizm»** bulunmaktadır.

Millî Kurtuluş Hareketinden sonra, bağımsızlık, Kemalist görüşün egemen olduğu tek partili dönemde titizlikle korunur. Dış politika, bu ilke üzerine oturtulur. Ne var ki, çok partili yaşama geçildikten sonra, özellikle 1950'den başlayarak, Türkiye'nin emperyalizmin yeniden tahakkümü altına girmesi, iç ve dış ortakların bütünleşmesiyle, bağımsızlık ilkesi üstündeki duyarlılık da kaybolur. Türkiye'nin iktisadî kaynakları emperyalizmin sömürüsüne açılırken, dış politikada da, sonuçta, emperyalizmin dümen suyunda bir **«uydu»** devlet durumuna düşülür. 1960'a kadar olan devrede, Türkiye, yalnız kendi bağımsızlığına karşı değil, kendi dışındaki bütün antiemperyalist mücadelelere de sağırdır.

Karşıdır hattâ.

27 Mayıs Hareketi, açıkça antiemperyalist değildir. Ama, 1961 Anayasasını hazırlayanların, Türkiye'de Cumhuriyetin kaynaklarına, Kemalist ilkelere yeniden dönmek gereksinmesini duydukları da bir gerçektir. Lâiklikte, planlı devletçilikte... böyledir, bağımsızlık konusunda da böyledir. Anayasanın «Başlangıç»ında, Türk Milletinden «tarihi boyunca bağımsız yaşamış, hak ve hürriyetleri için savaşmış» diye sözetmesi, tarihsel bir gerçeği göstermesine karşın, yine de «edebî» yanı ağır basan bir söyleyiş belki. Ama, aynı «Başlangıç»ta, Türk Milletinin «dünya milletleri ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi» olduğunu belirtmesi, daha ileri giderek, açıkça «Millî Mücadele ruhunun tam şuuruna sahip olmak»tan bahsedişi, tarihsel kaynaklara dönüşün kesin birer ifadesi olarak görülmelidir.

Bağımsızlığın yanısıra, **«barış»**, Anayasanın ikinci önemli dış politika düsturudur. Başlangıçta **«yurtta sulh, cihanda sulh»** ilkesini tekrarlaması barışa verdiği önemi gösteriyor. Bu ilke, her şeyden önce, dış politika açısından gerçekçi bir görüşü yansı-

tıyor.

Anayasa, bağımsızlığı nasıl antiemperyalist bir açıdan görüyorsa, barışı da aynı açıdan değerlendirdiği bir gerçek; bu açıdan görülen bağımsızlık ve barış, birbirini tamamlamakta aslında.

Bu iki önemli dış politika düsturu, siyasal iktidarı temsil edenler için birer Anayasa emridir. Milletlerarası ilişkilerde dış politika eylemleri ve andlaşmaların bu düsturlara uygun olmalarında her şeyden önce anayasal bir zorunluluk vardır.

BÖLÜM I

DEVLETİN TEMSİLİ

Bir devleti, milletlerarası ilişkilerinde, **Devlet Başkanı** temsil eder. Hükümdarların, siyasal iktidarın mutlak sahibi sayıldıkları dönemlerden kalan bir milletlerarası hukuk ilkesi bu.

Devlet Başkanı, devletin milletlerarası kişiliğinin temsilcisidir. Devlet Başkanının Anayasaya göre yetkilerinin az ya da çok, kuramsal ya da fiilî olup olmamasının, bu bakımdan bir önemi yoktur. Ne var ki, Devlet Başkanı, yetkilerini, kendi adına değil, temsilcisi olduğu «devlet adına» kullanır. Böylece, Devlet Başkanı, ancak Anayasa ile kendisine tanınmış yetki çerçevesi içinde devleti bağlayabilir.

1961 Anayasası, Devlet Başkanının milletlerarası ilişkilerdeki temsil yetkisi ile ilgili olarak, 97. maddesinde şöyle diyor: «Cumhurbaşkanı, Devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyetini ve Milletin birliğini temsil eder...; yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini gönderir ve Türkiye'ye gönderilen yabancı devlet temsilcilerini kabul eder.»

Bununla beraber, Devlet Başkanı, başka devletlerle olan ilişkilerin her yönünü bütün ayrıntıları ile yürütemez. Uygulamada, diplomasi ilişkilerinin düzenlenmesi ve yürütülmesi bir hükümet üyesine, **Dışişleri Bakanına** bırakılmaktadır. Devlet Başkanı ile Dışişleri Bakanı, milletlerarası ilişkilerin merkezî (iç) organlarıdır.

Bunlardan başka, devleti, başka devletler nezdinde temsil etmek üzere gönderilen **diplomasi temsilcileri** ile, devletin özellikle iktisadî çıkarlarını gözetmek, yurttaşlarını yabancı ülkelerde korumak, gerektiğinde onlara yardımcı olmakla görevli **Konsoloslar** vardır.

Milletlerarası ilişkilerin dış organlarıdır bunlar da.

Devletin milletlerarası ilişkilerini yürüten bu belli niteliklere sahip organları, **iç hukuk** belirler; çünkü, milletlerarası hukuk, devletleri, istedikleri gibi örgütlenmekte özgür olarak görür. Burada asıl dikkat edilecek nokta, milletlerarası ilişkilerin

yürütülmesinin, esas itibariyle **yürütme organına** ve onun içinde de **hükümete** düşen bir görev olması. Anayasanın Cumhurbaşkanına tanıdığı yetkilerin kullanılmasını bile, sorumsuzluk kuralı dolayısıyla hükümete düşen **dış politika görevinden** ayırmak olanaksızdır.

Doğaldır ki, hükümetin bu faaliyeti de, parlamenter rejimin ilkelerine uygun olarak **parlamentonun denetimine** tâbidir.

KAYNAKLAR

ÇELİK, Edip, Milletlerarası Hukuk, cilt I, İst. 1969.
MERAY, Seha, Devletler Hukukuna Giriş, cilt I, Ank. 1960.

BÖLÜM II

ANDLAŞMALAR

I

ANDLAŞMA YAPMA YETKİSİ

KAVRAM

Milletlerarası toplumda, hukuksal ilişkiler **andlaşmalarla** kuruluyor, değiştiriliyor ya da kaldırılıyor. Milletlerarası hukukun, andlaşma yapma yetkisi tanıdığı kişilerin başında da **devletler** gelmekte. Böylece, andlaşmalar, yalnız milletlerarası hukukun konusu değil, aynı zamanda bir iç hukuk sorunu da.

İç hukuku en başta ilgilendiren sorun da andlaşma yapma yetkisinin hangi organa ait olacağı.

TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİM

Osmanlı İmparatorluğu'nda, Birinci Meşrutiyet'e değin, andlaşma yapma yetkisi, Padişaha aitti. 1876 Anayasası, padişahın bu yetkisini koruyup sürdürür (m. 7). İkinci Meşrutiyetin Anayasa değişiklikleri arasında, andlaşmaların onaylanması bakımından, yasama organına ilk kez önemli bir rol verilir.

1921 Anayasası, –benimsediği «meclis hükümeti» sistemine de uygun olarak– andlaşma yapma konusunda bütün yetkileri Büyük Millet Meclisinde toplar (m. 7).

1924 Anayasası da, andlaşma yapma yetkisini, 1921 Anayasası gibi, yasama organının tekelinde tutmaktadır: «Büyük Millet Meclisi..., devletlerle mukavele, muahede ve sulh akdi.. gibi vezaifi bizzat kendi ifa eder» (m. 26). Ne var ki, 1924 Anayasasıyla, –1921'dekinden farklı olarak– yasama ve yürütme ikiliği ortaya çıkmış, andlaşmaların yapılışında görüşme ve imzalama ile onaylama birbirinden ayrılmıştır. Görüşme ve imzalama yürütme organına, onaylama ise yasamaya ait bir yetkidir. Ama, bir andlaşmanın oluşumu için yasama organının müdahalesi zo-

runludur: Türkiye Cumhuriyetini bir andlaşmayla bağlayan işlem, aslında, meclisin onaylama kanunudur.

Andlaşma yapma yetkisi bakımından 1924 Anayasasının ilkesi bu olmakla beraber, uygulamada, -özellikle 1950'den sonra-, bu ilkeden sapılarak, hükümete bazı andlaşmaları yapma ve imza gününden başlayarak yürürlüğe koyma yetkisi kanunla verilmiş; bazıları için, sonradan -belli bir süre içinde- Meclisin onayına sunma zorunluğu konmuş; son olarak, hükümet, bir yetki kanununa ya da bir kanunun yetki tanıyan açık bir hükmüne dayanmadan da andlaşma yapabilmiş ve yürürlüğe koyabilmiştir.

II

1961 ANAYASASININ SİSTEMİ

1961 Anayasası, 65. ve 97. maddeleriyle[1], bu konuda, -yalnız yasama organına yetki tanıyan- 1924 Anayasası sisteminden ayrılmıştır: Anayasada, andlaşmaları görüşme ve imzaya yetkili organ ayrıca gösterilmemekle beraber, bu konularda yürütme organının yetkisi kesindir.

Andlaşmaların **onaylanmasına** gelince, bu yetki, yasama ve yürütme organları arasında **paylaştırılmıştır.**

İLKE

Gerçekten, Anayasanın 97. maddesi, **«Cumhurbaşkanı... milletlerarası andlaşmaları onaylar ve yayınlar»** demek suretiyle, onaylamanın yürütme organının yetkisi içinde bulunduğu esasını kabul etmiştir.

Onaylama, daima yürütme organının bir işlemidir.

Ne var ki, Anayasa, Cumhurbaşkanına tanıdığı bu yetkinin kullanılmasını, 65. maddenin birinci fıkrası ile bir koşula bağlamıştır: «Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve

1) Bu konuda ayrıca 31 Mayıs 1963 tarihinde kabul edilerek 11 Haziran 1963 günü yürürlüğe giren «Milletlerarası andlaşmaların yapılması, yürürlüğü ve yayınlanması ile ilgili bazı andlaşmaların yapılması için Bakanlar Kurulu'na yetki verilmesi hakkında» (224 sayılı) bir de kanun çıkarılmış bulunmaktadır.

milletlerarası kurullarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.»

Böylece, Cumhurbaşkanının, bir andlaşmayı onaylama yetkisini kullanabilmesi için, TBMM'nin **«onaylamayı bir kanunla uygun bulması»**, yani onaylama için bir «mezuniyet» vermesi gerekmektedir.

Anayasanın andlaşmaların onaylanması konusunda ilkesi budur.

Bu mezuniyet, her andlaşma için ayrı bir kanunla verilecektir; önceden tek bir kanunla ve toptan mezuniyet verilemez.

İSTİSNALAR

65. maddenin 2. ve 3. fıkraları 1. fıkradaki ilkeye önemli istisnalar koymaktadır:

– Birinci olarak, **«iktisadî, ticarî** veya **teknik münasebetleri** düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar, devlet maliyesi bakımından bir yükleme gerektirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, **yayınlama** ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde, bu andlaşmalar, yayınlarından iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur.»

2. fıkrada yer alan istisnalar, çok kez yasama organının tasvip kanunu çıkarmaya vakit bulabilmesinden önce hemen uygulanmasına başlanması, hattâ uygulanmasının tamamlanmış olması gereken andlaşmalardır. Bu konu ve nitelikteki andlaşmalar için, Anayasa, yasama organının bunların «onaylanmasını bir kanunla uygun bulması» koşulunu kaldırmakta ve yürürlüğe koyma olanağını vermektedir. Doğaldir ki, bu andlaşmalar, Cumhurbaşkanınca gene onaylanacak, ancak 1. fıkradaki kuralın istisnası olarak, Türkiye Büyük Millet Meclisinin önceden «onaylamayı bir kanunla uygun bulması» koşulu aranmayacaktır. Ne var ki, bu biçimde yürürlüğe konulan bu çeşit anlaşmalar, sonradan «yayımlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur.»

– İkinci olarak, 65. maddenin 3. fıkrası, 1. fıkradaki ilkeye daha önemli bir istisna getirmiş ve yürütme organını, bazı and-

laşmaları yürürlüğe koyabilmek için, yasama organının önceden uygun bulma kaydından başka, sonradan yasama organına bilgi vermek külfetinden de kurtarmıştır: «Milletlerarası bir andlaşmaya dayanan **uygulama andlaşmalarıyla,** kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan iktisadî, ticarî, teknik ve idarî andlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluğu yoktur; ancak, bu fıkraya göre yapılan iktisadî, ticarî veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren andlaşmalar, yayınlanmadan yürürlüğe konulamaz.»

Andlaşmaların onaylanması hakkında 1961 Anayasasının sistemi budur.

Aslında oldukça çapraşık olan bu sistemi, 244 sayılı Kanun, –Anayasaya aykırı hükümleriyle– daha da çapraşık bir duruma getirmiştir.

Bugüne değin olan uygulama ise, Bakanlar Kurulunun, andlaşmaların büyük bir bölümünü, bu Kanuna dayanarak, doğrudan doğruya onaylaması ve yürürlüğe koyması yönünde gelişmiştir. Böylece, 244 sayılı Kanunla, Anayasa amacından saptırılarak, yasama organının, milletlerarası ilişkiler üzerindeki denetim olanağı büyük ölçüde kısıtlanmış oluyor. Bunun, Anayasaya aykırılık bir yana, tehlikeli olduğu da bir gerçek!

ANDLAŞMANIN «KANUN HÜKMÜNDE» OLMASI NE DEMEKTİR?

Usulüne uygun olarak yürürlüğe giren bir andlaşmanın, iç hukuktaki yeri bakımından, 65. maddenin son fıkrası, üzerinde dikkatle durulması gereken bir hüküm koyuyor:

«Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında 149. ve 151. maddeler gereğince Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz.»

Önce, bir andlaşmanın **«kanun hükmünde»** olması ne demektir?

Bununla Anayasamızın, iç hukukla milletlerarası hukukun ilişkileri bakımından **ikici (dualist) görüşü** kabul ettiği; bu sistemin niteliğine uygun olarak da, andlaşmaların, iç hukuk düzeninde uygulanmasını sağlamak için «kanun hükmünde» olduğunu belirtmek istediği söylenebilir. Ancak, bunun tamamiyle ter-

si bir sonuca varmak ve **tekçi (monist) görüşün** milletlerarası hukuka üstünlük tanıyan biçiminin kabul edilmiş bulunduğunu savunmak da mümkün; fıkranın ikinci cümlesi de hesaba katılırsa, bu ikinci olasılığı kabul etmek daha yerinde olur.

Kesin olan şu ki, hüküm bulanıktır ve çeşitli yorumlara müsait bulunmaktadır[2].

Fıkranın ikinci cümlesi, usulüne göre yürürlüğe konulmuş andlaşmalar hakkında «140. ve 151. maddeler gereğince Anayasa Mahkemesi'ne başvurula»mayacağını söylüyor. Anayasaya konan bu yasaklayıcı hüküm, bir dereceye değin, devletin milletlerarası sorumluluğunu korumak ve milletlerarası alanda ortaya çıkan bir metni iç yargı organlarının kararına tâbi tutmamak kaygısından doğmuştur.

Öyle de olsa, bu konuda Anayasa Mahkemesi'ne başvurma olanağı bütünüyle ortadan kaldırılmış mıdır?

Doğrusu, konu yine de tartışılmaya değer[3].

> Kanımca, bir andlaşmanın Anayasaya uygunluğunun tek denetim yolu, andlaşmanın onaylanmasını uygun bulma hakkındaki kanunun görüşülmesi sırasında parlamentonun yapabileceği denetimdir. Ancak, bu da hukuksal değil, siyasal bir denetimdir; **siyasal sorumluluk mekanizmasını** işletebilmekten ibarettir.
>
> Maddenin tehlikeli sonuçlara götürmesini önlemek için, yasama organının, denetim görevini çok dikkatle kullanması ve 65. maddenin birinci fıkrasındaki temel ilkenin istisnalarını çok **dar sınırlar** içine çekmesi gerekir. Duraksama halinde, yani bir andlaşmanın 65. maddenin birinci fıkrası usulüne göre mi, yoksa 2. ve 3. fıkralarından birindeki usule mi tâbi olduğu hususundaki anlaşmazlık, daima birinci usulü kabul yönünde çözülmelidir. Temel ilke, andlaşmaların onaylanabilmesi için, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulması, başka bir deyişle, yürütme organına bir kanunla onaylama mezuniyeti vermesidir. Bu mezuniyetin aranmaması ilkenin istisnasıdır.
>
> Böylece, duraksama halinde, istisna değil, ilke uygulanmalıdır. Emperyalizmin kıskacında yaşayan bir ülke için bu yorum, herhalde en gerçekçi yorum olsa gerek.

2) Bu konuda özellikle bkz. Özer ESKİYURT, İnsan Haklarına İlişkin Uluslararası Belgeler ve Türkiye, Yargı, 1978, sy. 32, s. 17.

3) Bkz. Mümtaz SOYSAL, Dış Politika ve Parlamento, Ank. 1964, s. 205, vd; Edip ÇELİK, Milletlerarası Hukuk, cilt 1, İst. 1969, s. 172-175.

KAYNAKLAR

ATAÖV, Türkkaya, Amerika, NATO ve Türkiye, 2. bası, Ank. 1969.

ÇELİK, Edip, Milletlerarası Hukuk, cilt 1, İst. 1969.

KILIÇÇI, Sedat, Milletlerarası Andlaşmaların Onaylanması, Ank. 1968.

MERAY, Seha, Devletler Hukukuna Giriş, cilt 1, Ank. 1960.

SOYSAL, Mümtaz, Dış Politika ve Parlamento, Ank. 1964.

TOLUNER, Sevin, Milletlerarası Hukuk ve İç Hukuk Arasındaki İlişkiler, İst. 1969.

TUNÇKANAT, Haydar, İkili Andlaşmaların İçyüzü, Ank. 1970.

BÖLÜM III

SAVAŞ İLÂNI

Milletlerarası anlaşmazlıkların çözümü için silâha başvurulduğu durumu belirten savaş, milletlerarası hukukun konusudur. Savaşın iç hukuku ilgilendiren yanı, savaş ilânına hangi organın yetkili olduğudur.

– Savaş ilânının, toplum ve devlet için taşıdığı yaşamsal önemi gözönünde tutan Anayasa, bu yetkiyi, 66. maddesiyle TBMM'ne, yani yasama organına tanıyor.

– 66. madde, «savaş hali ilânı»nın dışında, bir başka durumdan da bahsetmektedir: «... Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası andlaşmaların veya milletlerarası nezâket kurallarının gerektirdiği haller dışında, Türk Silâhlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silâhlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu izin için, Meclisler, birlikte toplanarak karar verirler.»

Bu hükmün Anayasaya giriş nedeni şudur: 1950'de Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, Kuzey Kore kuvvetlerinin Güney Kore topraklarına girmesi üzerine, önce 25 Haziran 1950 tarihli kararıyla hareketin «barış bozucu» bir davranış olduğunu saptamış; 27 Haziran tarihli kararıyla da «Birleşmiş Milletler üyelerini silâhlı saldırıyı defetmek ve bu bölgede milletlerarası barış ve güvenliği tesis eylemek için, (Güney) Kore Cumhuriyetine gereken yardımda bulunmalarını» tavsiye etmişti. Amerika'dan daha fazla kredi koparmaya çalışan o zamanki DP Hükümeti, 25 Temmuz 1950 tarihinde, Kore'deki Birleşmiş Milletler Kumandanlığı emrine bir savaş birliği göndermeye karar verdi ve hemen uyguladı.

Böyle bir davranış, o zamanki muhalefetin uzun süren sert eleştirilerine konu olmuştur.

Kore'ye askerî birlik gönderilmesini, Hükümet, bir «savaş kararı» saymadığı halde, muhalefet, kararın bir savaş kararı olduğunda ve dolayısıyla TBMM'nce alınması gerektiğinde ısrar

ediyordu. Anayasanın 26. maddesine göre, TBMM'nin «harp ilânı» yetkisini «bizzat kendi ifa» etmesi gerekiyordu. Hukuksal biçimler ne olursa olsun, ortada 4500 kişilik bir kuvvetin savaş alanına yollanması gibi önemli bir karar vardı. Hükümetin böyle önemli bir kararı Meclis önüne getirmesi gerekirdi. ortada, Anayasanın deyimiyle, resmen «harp ilânı» kararının bulunmamasından dolayı, hükümetin davranışı, 1924 Anayasasının lâfzına uygun bile olsa, bunu ayrıca parlamentonun desteğiyle güçlendirmek mümkündü pekâlâ. Kaldı ki, TBMM, tek parti devrinde bile, Kore kararına oranla «savaş ilânı» durumuna çok daha az benzeyen olaylar dolayısıyla, yürütme organına yetki vermiş, daha doğrusu, hükümet, aldığı kararlarda iç ve dış dünyaya karşı meclisin desteğini arkasında duymak istemiştir.

İşte Kore kararının neden olduğu bu tartışmalar ve duraksamalar, 1961 Anayasasını yapanları, bu konuda daha açık ve kesin formüller ortaya koymaya götürmüştür. Kurucu Mecliste, 66. maddenin yazılışında ve görüşülmesinde, Kore kararından sık sık sözedilmiş, bu vesile ile 1950'deki kararın alınış biçimi yeniden eleştiri konusu olmuştur. Bütün bu görüşmelerden sonra, madde bugünkü biçimini almıştır.

Maddeye göre, silâhlı kuvvetlerin yabancı ülkelere gönderilmesi bakımından yürütme organına bir serbestlik tanınmıştır. Ancak, bu serbestlik, **«milletlerarası andlaşmaların** veya **nezaket kurallarının gerektirdiği haller»** içindir. Bu duruma göre, 1950'de Kore'ye savaş birliği gönderme kararına benzer bir kararın yürürlüğe konabilmesi, 1961 Anayasasına göre, ancak TBMM'nin «izin» vermesiyle mümkündür.

Böyle bir durumu, «milletlerarası andlaşmaların gerektirdiği haller»den saymaya olanak yoktur çünkü.

KAYNAKLAR

SOYSAL, Mümtaz, Dış Politika ve Parlamento, İst. 1964.

E K

TÜRKİYE'DE YENİ ANAYASAL DÜZEN (*)

Bülent TANÖR

Son beş yılın Türkiye'si siyasal planda, askerî müdahale, askerî rejim, MGK icraatı, yeni bir Anayasanın yapılması, seçimler ve «demokrasiye dönüş» gibi çarpıcı olayları yaşarken, ekonomik alanda da enflasyon, sürekli devalüasyon, işsizlik, ihracat seferberliği, liberasyon, vb. gibi önemli gelişmelere sahne oldu. Ülkenin gündemi bu gibi somut sorunlarla sürekli dolup boşalırken, sahnenin gerisinde, herhalde bütün bunlara yön veren bir ana tasarı ve/ya da doğrultu vardı. Buna, bir «yapı değişikliği arayışı, programı ve denemesi» adı verilebilir. Aslında, daha çok sol siyasetlerin gönlünde yatan bir istek olan «değişme» burada, hâkim güçlerin belli kesimleri tarafından isteniyor ve uygulanıyordu.

Bu «derinden değişme - değiştirme» ameliyesi, biri ekonomik, öbürü siyasî - hukukî olmak üzere başlıca iki alanda ve aşağı yukarı aynı zamanlarda ortaya çıkmıştır. Değişme tezi ya da denemesinin iktisadî hayatımızdaki başlangıcı ve simgesi, 24 Ocak Kararları ise, siyasî hukuk alanındaki ifadelenişi de 12 Eylül Rejimi, MGK kararları, 1982 Anayasası ve bunu tamamlayan yasalarla oluşan yeni anayasal - siyasal düzendir. İktisadî alandaki yapı değişikliği perspektifi (bu derginin çoğu iktisatçı olan okurları bu yazının iktisatçı olmayan yazarını bağışlarlarsa) şöyle görünmektedir: İçedönüklüğe, himayeciliğe, karma ekonomiye ve ithal ikamesine dayalı yapının yerine, dışa açık, serbest rekabetçi, özel teşebbüsçü ve ihracata dayalı bir sermaye birikimi modelinin geçirilmesi. Siyasî - hukukî alanda ise değişme politikası, devletin ve demokrasinin yeniden yapılandırılması ekseni üzerine oturmaktadır. Bu yazının konusu da budur.

Devletin içyapısındaki değişmeler ile, devlet ve toplum ilişkilerine hâkim olan yeni esaslar nelerdir?

(*) İktisat Dergisi, 1985, sayı 242, s. 19-23.

I

Devletin içyapısının yeniden düzenlenmesi işi, genel olarak devlet organlarının, özel olarak da yasama - yürütme - yargı güçleri arasındaki ilişkilerin aldığı yeni biçimle ilgili bir sorundur. Fakat, ülkemiz açısından sorun bundan ibaret sayılamaz; Türkiye'nin ve yeni Anayasanın özellikleri düşünülecek olursa, siyasî iktidar ile askerî güç arasındaki ilişkilerin, yeni kurumsal çerçevesinin ne olduğu sorusunu da işin içine katmak zorunluluğu vardır.

Yasama - yürütme ilişkileri açısından soruna bakıldığında, bu iki organ arasında hafifçe yasamayı kayıran ya da yürütmeyi gemleyen bir denge kurmuş olan 1961 Anayasasına karşılık, yeni Anayasanın yürütmeyi güçlendirmiş olduğu görülür. 1961'deki modelde «kanunlar çerçevesinde» yerine getirilen bir «görev» olan yürütme, bugün, kaynağını sadece kanundan değil, aynı zamanda Anayasadan alan bir «yetki» haline de getirilmiştir (mad. 8). Yürütme; kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi başta olmak üzere, geniş bir alanda, yasa benzeri genel ve objektif kurallar koyabilme yetkisiyle donatılmıştır. Nitekim, bugün bu yetki, iktisadî politikadan memur rejimine kadar geniş bir alanda alabildiğine kullanılmaktadır. Öte yandan, Cumhurbaşkanının statüsünün güçlendirilmesi ve yetkilerinin artırılması da, sonuçta, yürütmenin yasama aleyhine büyümesinin bir nedeni ya da göstergesidir. Çünkü, Cumhurbaşkanı bu yetkilerinin bir kısmını Bakanlar Kurulundan, bir diğer kısmını ise parlamentonun elinden koparıp almıştır. Yürütmenin parlamento karşısındaki yükselişinin bir başka göstergesi de, onun parlamentoya karşı silâhı olan «seçimlerin (TBMM'nin) yenilenmesi» işleminin daha kolay işleyebilir hale getirilmiş olmasıdır (mad. 116). Nihayet, yürütmenin üstün hale gelişi, olağanüstü hal ya da sıkıyönetim ilânının kolaylaştırılmış olması, bu rejimler altında yasama denetiminin de haliyle gevşemesiyle ilgilidir. Bu noktada, Sıkıyönetim Kanunu'nda 2342 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, Sıkıyönetim Komutanının parlamento önünde sorumlu olan Başbakana karşı sorumlu olmaktan çıkarılıp, Genelkurmay Başkanına karşı sorumlu hale getirilmiş olduğu da hatır-

lanmalıdır.

Yürütme organının içyapısındaki, özellikle İdare ile ilgili değişiklikler de aynı yönde sonuç doğurmuş, yürütmeyi «iç»-ten de güçlendirmiştir. Burada başlıca iki eğilim dikkati çekmektedir. Birincisi, İdare'nin yekpareleştirilmesidir. Eski Anayasal düzenin iki büyük özerklik alanı (TRT ve Üniversiteler), 1971-73'te başlayan ve 1982 Anayasasıyla noktalanan yeni siyasal - anayasal süreçle ortadan kaldırılmışlardır. Daha çok yasalar düzeyinde görülen ikinci eğilim ise, İdare içinde merkeziyetçiliğin ve merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin güçlendirilmesi, yerinden yönetim ilke ve güvencelerinin ise zayıflatılması şeklinde kendini göstermektedir.

Yürütme organı, yargı karşısında da güçlenmiştir. Fakat bu olay, yargının siyasî karar organları karşısındaki zayıflamasının bir parçası olup bu bağlamda ele alınmalıdır. Gerçekten de 1982 Anayasası, yargının bağımsızlığının ve diğer iki organ üzerindeki denetiminin nispeten azaldığını göstermektedir. 1961 Anayasası, mahkemelerin bağımsızlığı, hâkim teminatı, yasaların ve idarî işlemlerin yargısal denetimi konularında etkili mekanizmalar oluşturmuştu. Yeni sistemde ise yargıçlar, seçimleri, atanmaları ve özlük işleri bakımından, büyük çapta yürütmeye bağlı olan Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na bağlanmışlardır. Bu Kurulun başkanı Adalet Bakanı olup, üyeler Yargıtay ve Danıştay'ın göstereceği adaylar arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Adalet Bakanlığı müsteşarı da Kurulun tabiî üyesidir (mad. 159). Yeni sistemde birçok yüksek mahkemenin üyeleri de ya tamamen (Anayasa Mahkemesi, Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi), ya da kısmen (Danıştay üyelerinin dörtte biri), doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Cumhurbaşkanı tarafından seçilip atanmaktadırlar. Ayrıca, yürütme organına olan bağlılıkları daha da açık ve seçik olan Devlet Güvenlik Mahkemeleri yeniden Anayasaya konmuş, Sıkıyönetim mahkemelerinin sivilleri yargılama yetkisi de genişletilmiştir. Yargı organının siyasal organları, yani yasama ve yürütmeyi, hukukî işlemleriyle ilgili alanda denetleyebilme yetkisi de nispeten daraltılmıştır.

Görülüyor ki, 1982 Anayasası ile getirilen yeni düzenle-

melerden en kârlı çıkan organ yürütmedir.

* * *

Siyasî iktidar - askerî güç arasındaki ilişkiler bakımından durum nedir?

27 Mayıs 1960 hareketinden sonra, Millî Savunma Bakanlığına bağlı olan Genelkurmay Başkanlığı doğrudan Başbakanlığa bağlanmış, Genelkurmay Başkanı «görev ve yetkilerinden dolayı Başbakana karşı sorumlu» tutulmuştu (1961 Anayasası, mad. 110). Anayasa ayrıca, «millî güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcılık etmek üzere, gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna bildir»mekle görevli asker - sivil karışımı bir organ, Millî Güvenlik Kurulu'nu kurmuştu (mad. 111). Bu maddenin 1971'de değiştirilen metninden de anlaşıldığı gibi, MGK kararları «tavsiye» niteliğindeydi. 1982 Anayasası ise, yenilik olarak, MGK'deki sivil üyelerin (Cumhurbaşkanı, Başbakan ve üç Bakan) sayısını, asker üyelerinkini (Genelkurmay Başkanı, kuvvet komutanları, Jandarma Genel Komutanı) geçmeyecek şekilde düzenlemiş, ayrıca Kurulun ilgi alanını da, «Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması» gibilerden yeni alanlara doğru yaymıştır (mad. 118). Eski Anayasada «tavsiye» niteliği vurgulanan MGK kararları da yeni Anayasada, «Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır» nitelikte sayılmışlardır. Böylece, yeni statüsüyle MGK, kanımızca, eskisine oranla daha askerî ve daha güçlü kılınmıştır.

Sıkıyönetim ilânının kolaylaştırılmış, askerî yargının genişletilmiş, Sıkıyönetim Komutanının Başbakana karşı sorumlu olmaktan çıkarılıp Genelkurmay Başkanına karşı sorumlu hale getirilmiş olmasının da askerî kesimin devlet yönetimi içindeki yeni gücüne işaret ettiğini düşünmekteyiz. Aynı şekilde, yargı alanında da bunu gösteren değişmeler vardır. 1971'deki Anayasa değişikliğinde, asker kişilerle ilgili idarî eylem ve işlemlerin yargısal denetimi Danıştay'dan, yani sivil yargıdan alınarak, yeni kurulan Askerî Yüksek İdare Mahkemesi'ne verilmişti (mad. 140/son). 12 Eylül 1980 sonrasında da, 2342 sayılı yasayla yapılan değişiklikle, sıkıyönetim kararları üzerindeki yargı denetimine son verilmiştir (ek madde 3).

II

Devlet ile toplum arasındaki ve toplum içindeki ilişkiler, özellikle «demokrasi»nin yeniden yapılandırılışı bakımından durum nedir?

Yeni Anayasanın temel hak ve hürriyetlerle ilgili bölümü, kişiyi siyasal otoriteye karşı koruyan liberal anayasacılık anlayışına karşı duyulan bir tepkiyle, devleti toplum ve kişiye karşı koruma güdüsüyle düzenlenmiş görünmektedir. Bu durum, hem hürriyetlerin genel rejiminde, hem de çeşitli hürriyet kategorilerinin düzenlenişinde kendini göstermektedir.

Hürriyetlerin genel rejimi bakımından yeni Anayasanın birinci özelliği, bir «genel sınırlama maddesi» getirerek, istisnasız bütün hak ve hürriyetlerin sınırlanabilmesini amaçlamış olmasıdır (mad. 13/3). Böylece Türk Anayasası, düşünce hürriyetinden bilim ve sanat hürriyetine, dilekçe verme hakkından savunma hakkına kadar, nitelikleri gereği sınırlanabilmeleri düşünülemeyecek olan hak ve hürriyetleri bile içerikleri bakımından sınırlayan ilk ve tek Batı demokrasisi Anayasası olmaktadır. İkincisi, bütün hürriyetler hem bu genel maddedeki sınırlama sebepleriyle, hem de özel maddelerindeki özel sınırlama sebepleriyle sınırlanabileceklerdir. Böylece hürriyetlerin etrafında ikinci bir «şal» daha örülmüştür (mad. 13/1). Bütün hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmasını önleme amacıyla konan özel ve uzun bir madde de (mad. 14) üçüncü «emniyet kayışı» görevini görmektedir. Nihayet, sınırlama sebebi diye gösterilen kavramların kaypaklığı yüzünden, siyasî karar organlarının bu alanlardaki takdir hakkı genişlerken, eline berrak ölçüler verilmeyen Anayasa Mahkemesi'nin ve idare mahkemelerinin denetleme işlevlerini yerine getirebilmeleri son derece zorlaşmıştır.

Çeşitli hak ve özgürlük kümeleri bakımından durum nedir?

Bireysel haklar, özgürlükler ve güvenceler bakımından dikkati çeken ilk husus, hürriyetlerin ancak hâkim kararıyla kayıtlanabilmesi kuralının artık hemen hemen ortadan kalkmış olmasıdır. «Gecikmesinde sakınca bulunan» her durumda, hâkim kararı olmaksızın, kişi özgürlüğü ve dokunulmazlığına,

özel hayatın ve haberleşmenin gizliliğine son verilebilir; idarî makamlar buna yetkilidir. Hattâ, sıkıyönetimde ya da olağanüstü hallerde yetkili merciin verdiği emirlerin uygulanması sırasında meydana gelen öldürme fiilleri de hukuka uygun sayılmak suretiyle, yaşama hakkına bile hâkim kararı dışında yollardan son verebilme olanağı doğmuş ya da bu türden fiiller «anayasallaştırılmıştır».

Din ve vicdan, düşünce, bilim ve sanat, basın ve yayın özgürlükleri de en çok örselenenlerdendir. İlk ve ortaöğretimde «din kültürü ve ahlâk öğretimi» adı altında din dersleri zorunlu hale getirilmiş (mad. 24/4), Ceza Kanunu'nda var olan «fikir suçları» anayasallaştırılarak düşünce özgürlüğü daha da kısılmış, hattâ «kanunla yasaklanmış herhangi bir dil»de düşüncelerin açıklanması ve yayılması yasaklanmış, basın, radyo, televizyon ve film sansürü meşrulaştırılmış, yabancı ülkelerdeki basılan eserlerin yurda sokulması kısıtlanmış, kapatılan bir süreli yayının devamı niteliğindeki her türlü yayın yasaklanmış, basımevi ve eklentilerinin zaptı, müsaderesi ve işletilmekten alıkonması mümkün kılınmıştır. Önceki Anayasal düzende, Anayasa Mahkemesi, bazı «fikir suçları»nı Anayasaya uygun bulurken, hiç değilse, bilim ve sanat özgürlüklerinin sınırsız olduğuna hükmetmişti; yeni düzende ise bunlar bile açıkça sınırlanmış bulunmaktadır (mad. 24-30).

Anayasa, kollektif hak ve özgürlüklere karşı duyulan aşırı hassasiyeti de çok açık olarak yansıtmaktadır. Toplantı ve gösteri yürüyüşü hürriyeti ve dernek kurma hakkına getirilen yeni sınırlamalar, kişilerin bir araya gelmesinin istenmediğini göstermekte, atomlara ayrılmış ve birbirinden kopuk kişilerden oluşan bir topluma duyulan özlemi ifade etmektedir. Hattâ, eski Anayasada dilekçe hakkının «tek başına veya toplu ca» kullanılabileceği yazılıyken (mad. 62), yeni Anayasada «kollektif başvuru»nun da Anayasal güvence altına alındığına dair bir işaret yer almamaktadır (mad. 74).

Kollektif haklara karşı duyulan ürküntü, kollektif sosyal haklar (sendika, grev, toplu sözleşme...) sözkonusu olduğunda had safhaya ulaşmaktadır. Özellikle, siyaset yasaklarıyla da beslenen özel kısıtlamalar, Anayasaya hâkim olan antisosyal espriyi iyice göstermektedir. Bu manzara, çalışma ha-

yatının yeni düzeninin ne olduğu ve çalışanların kendilerini nasıl savunacakları konusunda da bir fikir vermektedir. Yeni düzende, çalışanların sosyal ve hukukî mücadele ile haklar elde etmeleri döneminin esas olarak son bulduğu, bunun yerine Yüksek Hakem Kurulu ve benzeri «üst» kuruluşların «taraf-sız hakemliği»nin geçirilmek istendiği söylenebilir. Bu yeni olgu, emeğin sendikal örgütlenmesinde de, «siyaset dışı» sendikacılığı kendine ülkü edinmiş kuruluşun ya da kuruluşların tekeline doğru bir gidişi haber vermektedir.

Yeni Anayasa, «siyasal»a karşı duyulan tedirginliklerle de yüklüdür. Dernek, sendika, kooperatif, vakıf, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, vb. gibi tüzelkişiliklerle ilgili olarak getirilen siyasal faaliyet ve işbirliği yasaklarına ek olarak, siyasal partiler açısından da son derece daraltıcı bir varlık alanı çizilmiştir. Siyasal partiler, programları bakımından dar birtakım ideolojik kayıtlarla bağlı tutuldukları gibi, örgütlenme ve faaliyetleri bakımından da kıskaca alınmışlardır. Bunlar; yurt dışında örgütlenemezler, kadın ve gençlik kolları, vakıf kuramazlar, dernek, sendika, vakıf ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıyla siyasî ilişki ve işbirliği içinde bulunamazlar, bunlardan maddî yardım alamazlar, yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, yabancı ülkelerdeki dernek ve guruplardan yardım ve «emir» alamazlar. Öte yandan, devlet memurları ve öğrenciler siyasal partilere üye olma hakkından yoksun tutulmuşlardır (mad. 68-69).

Bu aşırı sınırlamalar, yalnız atomlardan ibaret bir toplumun değil, aynı zamanda siyasetten de arındırılmış (depolitize ve apolitik) bir toplumun arzulandığı izlenimini yaratmaktadır. Anayasanın bu hükümleri, ülke siyasal hayatını en yakından etkileyen Siyasî Partiler Kanunu ve Seçim Kanunu hükümleriyle birlikte ele alındığında, Türk siyasal hayatının, politikleşmeye ve Anayasanın temsil ettiği ideoloji dışında her türlü siyasal - sosyal felsefeye kapatılmak istendiği görülmektedir. Bu «depolitizasyon ve ideolojiye son verme» isteği, Merkez'e yakın iki partili bir siyasal hayat projesiyle tamamlanmakta, siyaset seçim olayına indirgenmekte, seçimler de bir siyasal katılma ameliyesi olmaktan çıkıp, iktidara meşruluk temeli sağlama aracı haline gelmektedir.

* * *

Bu yazıda kabaca tasvir edilen siyasî - hukukî yapı değişikliğinin, iktisadî alanda hedeflenen yapı ya da model değişikliğiyle bir ilgisi var mıdır? İç pazarın ekonomik, sosyal ve siyasal taleplerinin asgarî ölçüde tutulmasını gerektiren «ihracatçı model», siyasî ve hukukî alanda antiliberal yönde bir yeniden yapılanmayı da gerekli mi kılmıştır? Bu alanda, benzeri deneylerden geçen bazı Latin Amerika ülkeleri için önerilen ve «ithal ikamesinden ihracatçı modele geçiş, siyasal ve anayasal düzeyde antiliberalizmi davet etmiştir» şeklinde özetleyebileceğimiz tezler (özellikle, A. G. Frank) ile, Türkiye bağlamında da benzeri sonuçlara ulaşan görüşler (özellikle H. Gülalp), konumuza nasıl ve ne ölçüde bir ışık tutmaktadır? Bu ve benzeri sorular, bir «hukukî ve siyasî tasvir»in ister istemez akla getirdiği, kaçınılmaz sorulardır. Fakat kabul etmek gerekir ki, bunların irdelenmesi çok yönlü (ekonomi dışı etkenleri de hesaba katan) ve çok dallı (plüridisipliner) çalışmaların işidir.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ 7

Giriş

ANAYASA HUKUKU KAVRAMI

I. Devlet nedir? 9
Devletin kökeni 10
Devlet tipleri ve biçimleri 13
Egemenlik ve hukuk 14
II. Hukuk kuralı 15
Hukukun anlamı 16
Hukukun çifte rolü 17
III. Anayasa hukuku 18
Anayasa hukukunun anlamı 18
Hukuk dalları içinde Anayasa hukuku 18
Anayasa hukuku ve siyaset bilimi 19

I

DEMOKRASİ

Bölüm I

BATI DEMOKRASİSİ

I. Batı demokrasisinin kaynakları 31
Feodalite ve Burjuvazi / Aristokrasi çatışması 31
Liberalizm 34
İşçi sınıfının katkısı 36
II. Batı demokrasisinin ilkeleri 38
Çoğulculuk 38
Genel katılma 41
Çoğunluğun yönetme hakkı 42
III. Batı demokrasisinin sorunları 45

Bölüm II

MARKSİZM VE DEMOKRASİ

I. Marksist demokrasinin kaynakları 47
Tarih ve toplum 47
Batı demokrasisi nedir? 48
Devrim öncesi demokrasi mücadelesi 49
II. Marksist demokrasinin ilkeleri 53
Proletarya diktatörlüğü 53
Yalnız proletarya için özgürlük 54
Tek partililik 56
III. Marksist demokrasinin sorunları 58

Bölüm III

FAŞİZMİN ANLAMI

I. Faşizmin kaynakları 61
Kapitalizmin genel bunalımı 61
Yeni sömürgecilik ve faşizm 64
«Akla karşı» düşünce akımları 65
II. Faşist ideoloji ve devlet yapısı 67
Özgürlük ve demokrasi düşmanlığı 67
Sosyal demagoji 68
Gerici milliyetçilik ve saldırganlık 69
Irkçılık 70
Totaliter devlet ve tek parti 71
III. Yeni faşizm 72
Tarihsel nedenler 72
Neo-faşist örgütlenme 74
Neo-faşist ideoloji ve strateji 76

Bölüm IV

TÜRKİYE'DE DEMOKRATİK GELİŞİM:
SORUNLARI VE GELECEĞİ

I. Türkiye'de demokrasinin kaynakları 79
Klâsik Osmanlı düzeni 80
Bağımsız İmparatorluktan bağımlı İmparatorluğa 81
Batılılaşmanın anlamı 83
Millî bağımsızlık ve katkıları 86
II. Tek partililikten çok partililiğe 88
III. Çok partili yaşam ve bunalımları 91
Demokrat Parti iktidarı 91
27 Mayıs'tan 12 Mart'a 93

1973 seçimlerinin anlamı 96
CHP - MSP Ortaklığından MC Ortaklığına 99
CHP ağırlıklı hükümetten AP azınlık hükümetine 102
IV. Demokrasimizin sorunları ve geleceği 104

II

ANAYASA

Bölüm I

ANAYASACILIK HAREKETLERİ: DOĞUŞU VE GELİŞMESİ

I. Batı'da anayasacılık hareketleri 113
II. Marksizm ve anayasacılık 115
III. Türkiye'de anayasacılık hareketleri 117

Bölüm II

ANAYASALARIN YAPILMASI VE DEĞİŞTİRİLMESİ

I. Kurucu iktidar 121
II. Anayasaların yapılması 122
III. Anayasaların değiştirilmesi 123

Bölüm III

ANAYASAYA UYGUNLUK VE DENETİMİ

I. Anayasaya uygunluk ve denetim kavramları 129
II. Siyasal denetimden yargı denetimine 130
Siyasal denetim 130
Yargı denetimi 132
III. Yargı denetiminde yollar 132
Dava yoluyla denetim 132
İtiraz yoluyla denetim 133

Bölüm IV

1961 ANAYASASI

I. 1924 Anayasasından 1961 Anayasasına 137
II. 1961 Anayasasının özellikleri 141
III. Anayasa nasıl bir devlet düzeni kuruyor? 143
Millî devlet 143
Demokratik devlet 145
Lâik devlet 147
Sosyal devlet 149

Hukuk devleti 151

III

KAMU ÖZGÜRLÜKLERİ

Bölüm I

KAMU ÖZGÜRLÜKLERİNİN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

I. Batı'da kamu özgürlüklerinin doğuşu ve gelişimi 161
Klâsik özgürlüklerin temeli 161
İktisadi ve sosyal hakların doğuşu 164
II. Marksizm ve özgürlük 165
III. Türkiye'de kamu özgürlüklerinin doğuşu ve gelişimi 167

Bölüm II

1961 ANAYASASINDA KAMU ÖZGÜRLÜKLERİ

I. Nasıl bir özgürlük düzeni? 171
II. Koruyucu haklar ve özgürlükler 173
III. İsteme hakları 174
IV. Katılma hakları ve özgürlükleri 176

Bölüm III

KAMU ÖZGÜRLÜKLERİNİN DÜZENLENMESİ VE KORUNMASI

I. Sınırlamayı kim yapabilir? Ölçüsü nedir? 179
Özgürlüğü kim sınırlayabilir? 179
Sınırlamanın ölçüsü 180
Anayasanın 11. maddesi 182
Anayasamıza göre düşünce özgürlüğü sınırlı mıdır, değil midir? 185
TCK. 141 - 142 ve 163 189
II. Olağan ve olağanüstü durumlarda düzenleme 191
Genel olarak 191
1961 Anayasasında olağanüstü durumlar 193
III. Kamu özgürlüklerinin korunması 196
Hukuksal önlemler 196
Uluslararası önlemler 197

IV

SİYASAL PARTİLER

Bölüm I

SİYASAL PARTİLERİN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

I. Siyasal partilerin doğuşu 209
II. İdeolojik ve yapısal gelişmeler 210
III. Ulusal plandan uluslararası plana 212
IV. Siyasal partilerin anayasallaştırılması 213
V. Türkiye'deki gelişim 215

Bölüm II

SİYASAL PARTİLERİN KURULUŞU VE İÇDÜZENİ

I. Siyasal partilerin kurulması 217
Kuruluş özgürlüğü ve tüzel kişiliğin kazanılması 217
Parti niteliğinin kazanılmasının sonuçları 218
II. Siyasal partilerin içdüzeni 220
Parti içi demokrasi 220
Hukuksal önlemler 222

Bölüm III

SİYASAL PARTİ YASAKLAMALARI

I. Batı demokrasilerindeki gelişmeler 225
İki eleştiri 225
«Mücaedeleci demokrasi» ve hukuk 227
II. Türkiye'de partilerin yasaklanması rejimi 229
Demokratik düzenin korunması 230
Lâik devlet niteliğinin ve Atatürk devrimciliğinin korunması 232
Cumhuriyetin korunması 233
Bütünlük ve bağımsızlığın korunması 234
Öteki parti yasakları 236
Kanunsuz siyasal faaliyetlere odak olma 236
Siyasal partilerin kapatılması yöntemi ve sonuçları 238

V

YASAMA

Bölüm I

YASAMANIN KURULUŞU

I. Siyasal temsilin kaynakları ve gelişmesi 247
Siyasal temsilin doğuşu 247
Buyurucu vekâletten yeni temsil anlayışına 249
II. Seçim ve seçim sistemleri 251
Çeşitli sorunlar 252
Nasıl bir seçim sistemi? 253
III. Tek meclis mi? Çift meclis mi? 255
Federalizm ve ikinci meclis 255
Gerikalmışlık ve ikinci meclis 256
Yeni uygulamalar 257
IV. Türkiye'deki gelişim ve 1961 Anayasasının sistemi 258
1876 Anayasasından 1961 Anayasasına 258
1961 Anayasasının sistemi 259
Gerçekler ve çözümler 262

Bölüm II

YASAMA ÜYELERİNİN STATÜSÜ

I. Üyeliğin içeriği 265
Milletin temsili 265
Ant içme 266
Üyelikle bağdaşmayan faaliyetler 266
II. Yasama dokunulmazlığı 268
Mutlak dokunulmazlık 269
Nisbî dokunulmazlık 270
Yasama dokunulmazlığının kaldırılması 272
III. Üyeliğin düşmesi 274
IV. Ödenek ve yolluklar 275

Bölüm III

YASAMANIN FAALİYET BİÇİMLERİ VE ÇALIŞMA DÜZENİ

I. Meclislerin toplanması ve tatili 279
Olağan toplantı 279
Olağanüstü toplantı 280
Ayrı ayrı faaliyet kuralı 282
Meclislerin tatili 283

II. Meclislerin çalışma düzeni 283
İçtüzükler 283
Bazı farklı kavramlar 285
Yasama meclisleri başkanlık divanları 286
Danışma kurulları 287
Yasama meclisleri komisyonları 288
Siyasal parti grupları 290
Toplantı ve karar yeter sayısı 291
Görüşmelerin genel düzeni 293
Oylama biçimleri 295

Bölüm IV

YASAMANIN YETKİLERİ

I. Kanun yapmak 299
Kanun kavramı 299
Kanunlar nasıl yapılır? 300
Kanunların yayınlanması 303
II. Öteki yetkiler 304

VI

YÜRÜTME

Bölüm I

YÜRÜTMENİN ÜSTÜNLÜĞÜ VE SORUNLARI

I. Kapitalist devletteki değişim 311
Liberal kapitalizmden tekelci kapitalizme 312
Devletin işlevlerindeki değişmeler 313
Yeni devlet yapısı 315
II. Bir örnek: 1958 Fransız Anayasası 317
Cumhurbaşkanı 317
Hükümet 319
Parlamento 320

Bölüm I

1961 ANAYASASINDA YÜRÜTME

I. Cumhurbaşkanı 325
Bir karşılaştırma 326
Cumhurbaşkanının seçimi 326
Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri 330
Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu 331

Cumhurbaşkanının yansızlığı 336
Cumhurbaşkanı vekilliği 338
II. Bakanlar Kurulu 341
Bakanlar Kurulunun kuruluşu 341
Bakanlar Kurulunun nitelikleri 343
III. Türkiye'de yürütmenin sorunları 346
Yürütme anlayışımızdaki temel eksiklik nedir? 346
Başkanlık rejimi ne getirir? 348

VII

YASAMA - YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

Bölüm I

YASAMA - YÜRÜTME AYRILIĞININ KAYNAKLARI VE YENİ ANLAMI

I. Yasama - yürütme ayrılığının kaynakları 357
Aristoteles'den Locke'a 357
Montesquieu'nün savunduğu nedir? 358
II. Klâsik çözümler 360
Başkanlık hükümeti 360
Parlamenter hükümet 362
III. Yasama - yürütme ayrılığının yeni anlamı 363

Bölüm II

1961 ANAYASASINA GÖRE YASAMA - YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

I. Anayasanın temel anlayışı 367
II. Yasamanın etki araçları 368
Meclis araştırması 368
Soru 368
Gensoru 369
Genel görüşme 371
Meclis soruşturması 371
III. Yürütmenin etki araçları 372
Görev sırasında güvenoyu 372
Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesi 372
IV. Yasama - Yürütme ilişkileri bakımından 1961 Anayasasının değeri 373
«İstikrarlı hükümet» sorunu nedir? 373
İlkeler 375
Bir somut öneri 376

VIII

İDARE

Bölüm I

İDARENİN İLKELERİ VE KURULUŞU

I. İdarenin esasları 383
İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği 383
İdarenin düzenleme yetkisi: (1) İlkeler 384
İdarenin düzenleme yetkisi: (2) Tüzük, yönetmelik ve başkaları 385
İdarenin düzenleme yetkisi: (3) Kanun hükmünde kararname 387
İdarenin hukuka bağlılığı 389
II. İdarenin kuruluşu 391
Merkezden yönetim 391
Yerinden yönetim 393
Kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları 394
Kamu iktisadi teşebbüsleri 395

Bölüm II

ÖZERK VE YANSIZ KURULUŞLAR

I. Üniversiteler 399
Tarihçe 400
Üniversitenin tanımı ve görevleri 401
Özerkliğin anlamı 403
Üniversite yönetimi 407
Üniversitelerin ortak organları 408
Nasıl bir üniversite reformu? 409
II. Türkiye Radyo - Televizyon Kurumu 412
Özerklikten yansızlığa 413
Yansız yönetim 414
Yansız program 415
Kurumun denetimi 416
Nasıl bir TRT? 417

Bölüm III

İDARENİN GÖREVLİLERİ

I. İdare ve memur 419
Memurun tanımı 419

Memurların öteki görevlilerden farkları 420
Memurların hukuksal durumu 421
Memur gerçeğimiz nedir? 421
II. Ceza ve disiplin sorunları 423
Memurların cezai kovuşturması 423
Memurların disiplin kovuşturması 425
III. Kanunsuz emir 426
IV. Memurların örgütlenme hakkı 427
Memur örgütlenmesinin anayasal çerçevesi 428
Bugün memurlara sendika kurma hakkı tanınabilir mi? .. 432

Bölüm IV

OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM USULLERİ

I. Olağanüstü haller 435
II. Sıkıyönetim 437
Tarihçe 437
Sıkıyönetim ilânı nedenleri 438
Sıkıyönetim ilânına yetkili organlar 440
Sıkıyöntim ilânına ilişkin işlemlerin hukuksal niteliği 440
Yargı denetimi 442
Sıkıyönetim rejimi 444
Sıkıyönetim rejimi nasıl olmalıdır? 449

IX

MİLLİ SAVUNMA

Bölüm I

MODERN DEVLET VE ORDU

I. Millî ordunun anlamı 455
Meslek ordusundan millî orduya 455
Millî ordunun önündeki tehlikeler 456
Türkiye'de ordunun dünü ve bugünü 457
II. Ordu nasıl bir birimdir? 460

Bölüm II

SİVİL İKTİDAR - ASKERÎ OTORİTE İLİŞKİLERİ

I. Ordunun bağımlılığı ilkesi 463
Başkomutanlık ve Genelkurmay Başkanlığı 463
Olağan durumlarda bağımlılık 466
Olağanüstü durumlarda bağımlılık 464
II. Millî Güvenlik Kurulu 469

Bir anayasal organ olarak Millî Güvenlik Kurulu 469
Millî Güvenlik Kurulu'nun oluşumu, yetki ve görevleri ... 470
1971 Anayasa değişikliği ve Millî Güvenlik Kurulu 471
Anayasa karşısında Millî Güvenlik Kurulu'nun işlevi ne olmalıdır? 472

X

BÜTÇE ve PLANLAMA

Bölüm I

BÜTÇE

I. Bütçenin nitelikleri ve çeşitleri 481
Bütçe nasıl bir işlemdir? 481
Bütçenin çeşitleri 482
II. Bütçenin oluşumu 482
Bütçenin hazırlanması 483
Parlamento ve bütçe 483
Bütçenin uygulanması 486
III. Bütçenin denetlenmesi 486
İdari denetleme 486
Yargı denetlemesi ve Sayıştay 486
Siyasal denetleme 487
IV. Klâsik bütçeden program bütçeye 488

Bölüm III

PLANLAMA

I. Plânlama kavramı ve çeşitleri 491
Plânlama kavramı 491
Sosyalist planlama 492
Kapitalist planlama 493
Geri kalmış ülkelerde planlama 494
II. Türkiye'de plânlamanın doğuşu ve gelişimi 495
III. Plânlamanın amaçları ve hukuksal niteliği 496
IV. Plânlamanın örgütü 499
Devlet Planlama Teşkilâtı'nın kuruluşu 499
Devlet Planlama Teşkilâtı'nın görevleri 500
V. Plânın hazırlanması, onaylanması ve uygulanması 501
Planın hazırlanması 502
Plânın onaylanması 503
Plânın uygulanması 505
VI. Plânın etkileri ve içtihatları 507
Kamu kesimi açısından 508

Özel kesim açısından 508
Üçüncü kişiler ve ilgililer açısından 509
Anayasa Mahkemesi içtihatları 510
Danıştay içtihatları 511
VII. Plânlamada hangi noktadayız? 513

XI

YARGILAMA

Bölüm I

SAVUNMA HAKKI

I. Milletlerarası belgelerde savunma hakkı 523
II. Türk hukukunda ve uygulamasında savunma hakkı 524
Yakalama ve tutuklama ile ilgili sorunlar 525
Savunma dokunulmazlığı 529
Masumluk karinesi 531
İşkence yasağı 532
III. Savunma hakkı ve savunucular 534
Zorunlu savunuculuk 534
Savunucunun hakları 536
«Croissant Olayı» nedir? 538
Avukattan belge gizlenebilir mi? 543
Avukatlığın anlamı ve baroların bağımsızlığı 544

Bölüm II

HAKİMLERİN BAĞIMSIZLIĞI VE GÜVENCESİ

I. Genel olarak 549
Niçin bağımsızlık? 549
Bağımsızlık ve güvence 550
II. Hakimlerin bağımsızlığı 550
İlkeler 550
Yüksek Hakimler Kurulu 552
III. Hakimlik güvencesi 553
Anlamı 553
İlkeler 553
Hakimlerin denetimi 554
IV. Savcıların bağımsızlığı ve güvencesi 554
Anlamı 554
Temel Sorunlar 555
V. Devlet Güvenlik Mahkemeleri 557
VI. Askerî mahkemeler 559

Bölüm III

YÜKSEK MAHKEMELER

I. Genel olarak 563
II. Yargıtay, Danıştay ve Askerî Yargıtay 564
Yargıtay 564
Danıştay 566
Askerî Yargıtay 569
III. Uyuşmazlık mahkemesi 570

Bölüm IV

ANAYASA MAHKEMESİ

I. Niçin Anayasa Mahkemesi? 573
Genel olarak 573
Türkiye'deki gelişim 573
II. Anayasa Mahkemesinin kuruluşu ve çalışma düzeni 574
Anayasa Mahkemesi üyeliği 574
Anayasa Mahkemesinin çalışma düzeni 576
III. Anayasa Mahkemesinin görevleri ve yetkileri 576
Norm denetimi 576
Yüce Divan görevi 577
Siyasal partilerin denetlenmesi ve seçim görevi 578
IV. İptal davası ve itiraz yolu 579
İptal davası 579
İtiraz yolu 580
V. Anayasa Mahkemesi kararlarının nitelik ve sonuçları, denetimin kapsamı 583
Anayasa Mahkemesi davada ne ile bağlıdır? 583
Denetimin kapsamı 584
VI. Anayasa Mahkemesinin yeri ve rolü 586

XII

MİLLETLERARASI İLİŞKİLER

Bölüm I

DEVLETİN TEMSİLİ

Bölüm II

ANDLAŞMALAR

I. Andlaşma yapma yetkisi 599

Kavram 599
• Türkiye'deki gelişim 599
II. 1961 Anayasasının sistemi 600
İlke 600
İstisnalar 601
Andlaşmanın «kanun hükmünde» olması ne demektir? ... 602

Bölüm III

SAVAŞ İLÂNI

EK

TÜRKİYE'DE YENİ ANAYASAL DÜZEN
(Bülent Tanör) 609-616
İÇİNDEKİLER 617

Toplum yaşamında, ağırlığını üzerimizde en çok duyduğumuz kurumdur devlet. Her yönden kuşatmıştır bizi, her şeyiyle etkiler. Ve karışmadığı da yoktur: Düşüncemizden aşımıza ekmeğimize dek.

Ama en az tanıdığımız da odur. Devletin ne olduğunu bilmeyiz pek. Niçin vardır? Aslında kimin adına, ne yapar? Bize bir şeyler anlatmışlardır ve onlarla yetinmemiz istenir. İşin gerçeğini biraz kurcalamaya kalksak, engel çıkarırlar; yasaklarla karşılaşırız, olmadık şeyler gelir başımıza.

Demokrasi için de öyle.

Sınıflı toplumların kaderidir bu.

Oysa, iyi bilmeliyiz bu kavramları. Yalnız insan olarak hakkımız değil; yurtdaş olarak görevimiz de.

Elinizdeki kitap, işte bunları anlatıyor. Hiçbir soyutlamaya başvurmadan. Yurt ve dünya gerçeklerinden yola çıkarak. Ve doğrusu adım başında nice yasakları da göğüsleyerek.

9 789754 064377

250000
say
L

ISBN 975-406-437-7